UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Origines du Referendum dans la Constitution de 1793

(L'introduction du vote individuel)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le Lundi 23 Novembre 1931, à 14 heures,
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PAR

Michel FRIDIEFF

DOCTEUR EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE ZAGREB

JURY DE LA THÈSE

Président : M. GIDEL
Suffragants : MM. BASDEVANT
LE BRAS

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel, 49
1931

Les Origines du Referendum dans la Constitution de 1793

(L'introduction du vote individuel)

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Origines du Referendum dans la Constitution de 1793

(L'introduction du vote individuel)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le Lundi 23 Novembre 1931, à 14 heures,
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PAR

Michel FRIDIEFF

DOCTEUR EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE ZAGREB

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. GIDEL
Suffragants : MM. BASDEVANT
LE BRAS

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel, 49
1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MA FEMME

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543729_0028

INTRODUCTION

Par « *système de referendum* », dans le sens large de l'expression (1), nous entendons un système législatif (2) où le pouvoir législatif appartient à la fois au peuple, en tant que corps de citoyens jouissant du droit de vote (3), et aux organes représentatifs.

Cette définition permet de tracer la ligne de démarcation entre ce système et, d'une part le *système de la démocratie pure*, où le pouvoir législatif est concentré directement aux mains du peuple, d'autre part le *système représentatif*, où le pouvoir législatif appartient au corps législatif, tandis que le peuple n'a que le droit d'élire des députés à cet organe représentatif.

Le système du referendum, ainsi que les deux autres systèmes, peut prendre dans sa réalisation concrète les formes les plus variées. La délimitation nette que semblait établir entre ces divers systèmes leur définition même est de ce fait effacée dans une certaine mesure, et la distinction entre ces systèmes rendue plus délicate.

(1) Plus loin, lorsque nous parlerons du referendum tout court, il faudra le comprendre dans le sens large.

(2) Nous entendrons par « législation » non seulement l'édiction de lois au sens matériel du terme, mais, en général, tous les actes qui doivent passer « im Wege der Gesetzgebung », comme disent les Allemands En d'autres termes, il s'agira de lois au sens formel du mot. Ainsi, rentreront dans cette appellation, le budget et la ratification des traités.

(3) Peu importe donc dans le système du referendum l'importance numérique du corps lui-même.

C'est pourquoi, pour se faire une représentation claire et précise du referendum en tant que système spécial de législation, il est indispensable avant tout de donner l'idée la plus complète des formes qu'il peut revêtir pour sa réalisation. Ensuite il faut indiquer aussi les procédés qui donnent le moyen de trouver des critères précis distinguant le referendum des autres systèmes, bien que, dans certaines de leurs formes, ceux-ci se rapprochent de lui dans une large mesure. Pour résoudre ce problème, nous répartirons toutes les formes possibles de referendum en groupes définis, ayant un « fundamentum divisionis » particulier. Nous obtenons alors le schéma suivant de la distinction des formes du referendum.

I. — D'APRÈS LE POIDS DE LA PARTICIPATION DU PEUPLE.

1° *Referendum consultatif :* toute question, avant d'être soumise à la décision définitive du corps législatif, est proposée par celui-ci au vote populaire, dans le but de déterminer l'opinion de la majorité du pays. Mais cette opinion du pays ne lie aucunement le corps législatif (1).

2° *Veto :* la loi publiée, mais non encore en vigueur, doit être soumise au vote populaire, si cette mesure est réclamée par un nombre suffisant de citoyens, dans un délai déterminé à partir de la publication de la loi. La loi est proposée au peuple avec l'alternative suivante : convient-il ou non d'annuler la loi en question ? L'opinion de la majorité décide du sort de la loi. Les abstentionnistes sont habituellement considérés comme ayant voté *pour* (2).

(1) On peut en trouver un exemple dans l'art. 30, titre VIII, du *Plan de Constitution présenté à la Convention Nationale*, les 15 et 16 février 1793, an II de la République (Constitution girondine). DUGUIT et MOUNIER. *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis* 1789, Paris, 1925.

(2) Exemple : Art. 3 de la *Constitution de Saint-Gall* (mars 1831). DUFT JOHANN. *Die politischen Volksrechte in der st. gallischen Demokratie*, Zurich, 1910.

3° *Referendum facultatif :* le projet de loi, soit qu'il ait franchi tous les stades exigibles pour son entrée en vigueur, soit qu'il ait été accepté par un seul des organes législatifs, est soumis au vote populaire pour recevoir une sanction définitive. Cette procédure s'ouvre sur l'initiative, soit d'un nombre déterminé de citoyens, soit du chef d'Etat, soit des organes législatifs.

Les Constitutions actuelles donnent des exemples abondants de cette diversité des formes du referendum facultatif (1). Parmi ces variantes, il est indispensable de noter les cas de referendum où le vote populaire apparaît comme une espèce de jugement dans un conflit entre deux parties. Ce conflit peut s'élever à l'intérieur du corps législatif même, entre ses membres, de même entre les Chambres, enfin, et ce cas est le plus intéressant ainsi que le plus significatif, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Nous appellerons le referendum facultatif, chaque fois qu'il a pour rôle de trancher un conflit, referendum de partage.

Le referendum facultatif se rapproche beaucoup du *veto*. C'est pourquoi il est indispensable de noter les différences entre ces deux institutions. Le *veto* ne donne au peuple que le droit d'annuler, c'est-à-dire un droit de nature négative. Si le veto n'a pas été prononcé contre une loi donnée, ou si la majorité s'est prononcée contre l'annulation, la loi entre en vigueur de plein droit. En effet, elle avait reçu déjà auparavant, du corps législatif, sa sanction. On peut affirmer que, sous le régime du *veto*, le corps législatif a le droit de sanctionner une

(1) MIRKINE GUETZÉVITCH. — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* (deuxième édition, Paris 1930), v. aussi du même auteur: *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931, p. 116 et ss. Voir sur l'Allemagne surtout : THOMA R. *Les règles et la pratique du referendum dans le Reich allemand et les Länder allemands. Annuaire de l'Institut de Droit Public*, Paris 1931.

loi sous condition résolutoire. Sous le régime du referendum facultatif, nous sommes devant une situation juridique toute différente. Ici ce n'est pas le corps législatif, mais le peuple qui sanctionne la loi. Cette sanction peut être de deux genres : 1° *tacite*, comme dans le cas où, dans un certain délai, il n'est point intervenu de vote populaire ; 2° *expresse*, lorsque le vote populaire a lieu. Ici, au contraire du cas du *veto*, le vote populaire porte sur la formule suivante : convient-il de sanctionner la loi en question ou de la rejeter ? Dans le veto, le peuple est invité à se prononcer pour ou contre l'annulation.

4° *Referendum obligatoire :* la loi, avant d'entrer en vigueur, doit obligatoirement être soumise d'office à la sanction populaire (1).

5° *Initiative populaire :* Les citoyens ont le droit, à la condition d'observer certaines formes établies par la loi, de présenter directement au corps législatif des propositions de loi sur lesquelles celui-ci est contraint de se prononcer. Ce n'est qu'au cas où le projet est rejeté qu'il sera soumis au vote populaire (2).

L'initiative populaire peut revêtir deux formes :

a) Initiative populaire par motion simple. Les citoyens émettent le vœu, sans rédiger aucun projet ;

b) Initiative populaire par projet rédigé de toutes pièces.

Comme le veto populaire, et dans certains cas le referendum facultatif, exigent pour leur mise en œuvre une démarche du peuple, il est indispensable de tracer la séparation et d'indiquer les différences entre l'initiative au sens propre, et une initiative populaire de ce genre. Cette différence porte sur trois points.

(1) Exemple : Art. 30 de la *Constitution de Zurich*. DARESTE, DELPECH, LAFERRIÈRE. *Les Constitutions modernes*, Paris, 1929.

(2) Exemple : Art. 9 de la *Constitution de Berne*. DARESTE, DELPECH, LAFERRIÈRE, *op. cit.*

1° L'initiative au sens propre est une institution indépendante, tandis que l'autre, bien que nécessaire, n'est qu'un accessoire du veto et du referendum ;

2° L'initiative vise l'abrogation, la modification ou l'amendement d'une loi en vigueur. L'autre ne concerne jamais une loi déjà en vigueur, mais toujours une loi qui doit entrer en vigueur, ou ayant encore à parcourir certains stades avant perfection (1) ;

3° Pour l'initiative proprement dite, comme pour le veto et le referendum, la loi établit habituellement des délais d'exercice. Mais ces délais comportent des sens entièrement différents : *a*) Dans l'initiative proprement dite, la loi indique que, durant un certain délai à partir de la mise en vigueur, l'initiative populaire ne peut pas s'exercer à propos d'une loi. Dans le veto et le referendum, au contraire, la loi indique le délai, qui part du moment de la publication, durant lequel ce droit peut être exercé. Dans le premier cas, on établit le délai *après l'expiration duquel* le droit peut être exercé, et dans l'autre, le délai *avant l'expiration duquel* il peut l'être. *b*) Dans l'initiative le délai peut être établi, mais peut aussi ne l'être pas. Il n'est introduit que dans le but de donner une stabilité plus grande au système de droit en vigueur, et ne constitue pas un élément indispensable de l'initiative. Il en va tout autrement du veto et du referendum. Ici le délai doit toujours être établi, car il entre comme élément constitutif dans la conception même du veto et du referendum facultatif. Ici doit toujours être admis le régime où la loi est publiée, mais n'entre en vigueur qu'après l'expiration d'un certain délai, au cours duquel étaient susceptibles de s'exercer les droits de veto et de referendum facultatif.

(1) C'est une représentation absolument erronée de la chose que donne Colombel, qui appelle *veto* le droit de supprimer une loi existante. Il s'agit ici de l'initiative populaire et, en aucun cas, du *veto*. COLOMBEL. *La Constitution de* 1793, Paris, 1903, p. 68.

Il faut encore distinguer l'initiative du droit de pétition. La distinction entre ces deux institutions est étudiée très attentivement chez Signorel (1). Notons ici uniquement que la caractéristique fondamentale qui permet de distinguer entre le droit d'initiative et le droit de pétition réside en ceci que la pétition n'oblige nullement le corps législatif à y donner suite.

II. — Distinction d'après le contenu de la question soumise au vote populaire.

1° *Referendum constitutionnel :* Il a pour objet les lois constitutionnelles.

2° *Referendum législatif :* Il a pour objet les lois ordinaires.

En poussant plus à fond la distinction, on peut établir une subdivision en :

a) Referendum touchant à la loi au sens matériel.

b) Referendum sur les décrets du corps législatif.

c) Referendum du budget.

d) Referendum sur les questions d'ordre international, telles que ratification de traité, déclaration de guerre, conclusion de paix.

Une place quelque peu particulière est occupée, à côté des formes précitées, par le *droit de révocation*, droit du peuple d'exiger la dissolution du corps législatif ou la révocation du chef d'Etat.

(1) Signorel (Jean). *Etude de législation comparée sur le referendum législatif.* Paris, 1896, pp. 36 et ss.

Dans cette énumération, il convient de rappeler le plébiscite, en en distinguant les deux significations (1) :

1° Le plébiscite dans le sens large du mot, ou vote populaire qui se confond avec le referendum ; 2° le plébiscite au sens étroit du terme, ou plébiscite césarien. Voici comment ce dernier est défini chez Duguit :

« C'est l'acte par lequel le peuple délègue la souveraineté à un homme et le charge parfois, en outre, de faire une Constitution » (2).

III. — Distinction d'après la technique du vote populaire. — Dans ce groupe nous pouvons opérer toute une série de subdivisions, dont nous ne donnerons ici que les plus importantes, et auxquelles il nous faudra revenir plus loin.

1° Subdivision d'après le mode d'expression de la volonté populaire.

A. — *Referendum basé sur une assemblée générale du peuple.* Ici le peuple exprime sa volonté en se rassemblant en un même lieu dans un meeting général.

B. — *Referendum fédératif.* Il consiste en ceci que le peuple exprime sa volonté, non comme un *tout* unique, mais comme un ensemble des volontés d'assemblées populaires distinctes. Après quoi, le décompte des voix a lieu non d'après les votes individuels, mais d'après les décisions de ces assemblées, considérées comme unités dans le compte.

C. — *Referendum sur la base du vote individuel.* Les particularités en sont que : 1° le peuple n'est pas assem-

(1) Nous passons ici sous silence la conception du plébiscite résultant de l'histoire du droit public de la Rome antique. Nous laissons aussi de côté celle du plébiscite dans le sens du droit international, comme sortant des limites de notre sujet, qui se cantonne dans le droit constitutionnel.

(2) Duguit. *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1923, t. II, p. 476.

blé en un meeting général ; 2° il peut être assemblé comme dans le referendum fédératif, en une série d'assemblées populaires. Mais ce n'est pas obligatoire. La volonté du peuple peut s'exprimer aussi bien ici sans aucune assemblée populaire ; 3° qu'il y ait ou non des assemblées populaires, le décompte des voix ne porte que sur les votes individuels.

2° Subdivision selon qu'il y a ou non des assemblées populaires jouissant de certaines fonctions.

3° Subdivision selon qu'il y a ou non simultanéité de vote dans le pays entier.

4° Subdivision selon que le vote est secret ou public.

Par la suite nous aurons souvent à nous servir de ces subdivisions. Ici il est seulement opportun de noter que le referendum moderne est techniquement réalisé sous quatre traits spécifiques : 1° Il est construit sur la base du vote individuel ; 2° Il se passe d'assemblées du peuple ; 3° Il est simultané ; 4° Le vote est secret (1).

Si maintenant nous passons du système du referendum à celui de la démocratie pure, nous devrons avant tout constater que là, de par la nature même du système, disparaissent les formes que nous avons énumérées sous les rubriques I et II. Dans le système de la démocratie pure, ne peuvent être employées que les formes citées par nous dans le groupe III. En d'autres termes, nous pouvons imaginer le système de la démocratie pure fonctionnant :

1° Sous la forme d'une assemblée générale de tous les citoyens. Nous appellerons cette forme — forme du

(1) Voir, par exemple ; *Loi sur le referendum du 27 juin* 1921, du Reich allemand.

Landsgemeinde, ou forme de la démocratie pure sur la base d'une assemblée générale du peuple ;

2° Sous une forme fédérative. Ici l'assemblée générale est remplacée par l'ensemble des assemblées partielles jouant le rôle d'unités de vote ;

3° Sous la forme de la démocratie pure sur la base du vote individuel. Tout ce que nous avons dit à propos de la définition du referendum basé sur le vote individuel s'applique également à ce système. Nous noterons ici seulement que cette troisième forme, à la différence de toutes les autres, n'a jamais (à l'exclusion d'un cas qui s'est produit en Amérique et dont nous reparlerons plus tard) trouvé sa réalisation pratique, et n'est que le fruit des spéculations de certains adeptes de la démocratie pure, tels que Rittinghausen (1).

Des formes de démocratie pure examinées par nous, la première, le Landsgemeinde, est la plus simple. Nous y voyons une institution législative unique : l'assemblée générale de tous les citoyens. Lors de l'analyse des formes du referendum, nous avons également constaté la possibilité d'existence d'une assemblée générale. Mais cette coïncidence apparente de deux formes ne doit nullement nous troubler, et nous rendre plus pénible la distinction des deux systèmes. En effet, dans le système de la démocratie pure, il n'y a qu'un seul organe législatif, le peuple ; tandis que la nature du referendum au contraire repose sur l'existence de deux organes législatifs au moins,

(1) RITTINGHAUSEN. *La législation directe par le peuple*, Paris, 1850. Voir également à ce sujet : RENOUVIER et FAUVETY, *Gouvernement direct*, Paris, 1851. CONSIDÉRANT. *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, Paris, 1850. COIGNET. *Organisation politique du peuple*. Paris, 1851. Emile DE GJRARDJN. *L'abolition de l'autorité*, Paris, 1851. Louis BLANC. *Plus de Girondins*, Paris, 1851.

dont l'un doit être obligatoirement le corps du peuple. Sachant cela, nous pourrons toujours distinguer exactement un système de l'autre. Partout où coexiste une activité législative du peuple coordonnée avec celle de quelque autre organe législatif, on peut dire qu'on est en présence d'un système de referendum, quelles que soient les formes techniques que puisse revêtir la participation du peuple (1).

Si de cette façon le referendum sur la base d'une assemblée générale se rapproche en quelque sorte du système de la démocratie pure, nous pouvons observer le contraire pour la démocratie pure dans la forme fédérative ou sur la base du vote individuel. Ici la démocratie pure fait en quelque sorte irruption dans le domaine que nous avons réservé au referendum. En fait, la démocratie pure, considérée dans ces deux dernières formes, présente un caractère particulier : l'absence de l'unité mécanique de l'organe souverain, si nettement sensible dans la forme du Landsgemeinde. L'organe souverain se trouve dans un état plus ou moins désorganisé, et réclame, pour l'établissement d'une unité d'action, une institution nouvelle complémentaire. Aussi à un premier organe législatif vient s'ajouter une institution nouvelle supplémentaire dans la compétence de laquelle entre toute une série de fonctions législatives. On obtient ainsi une ressemblance apparente avec le système du referedum. Expliquons la chose par des exemples. Prenons le système du referendum obligatoire basé sur la forme fédérative, et le système de la démocratie pure sur la même base. Que voyons-nous ?

Dans le système du referendum, nous voyons un nom-

(1) Voilà pourquoi Zinsli a tort lorsqu'il affirme que l'existence d'une assemblée générale est le signe caractéristique de la démocratie pure, et qu'elle exclut le système du referendum. Zinsli, *Studien über das schweizerische Referendum*. Chur, 1908, p. 72.

bre fixe d'assemblées populaires et un organe législatif central. Chaque loi est d'abord rédigée et acceptée par le corps législatif, puis soumise, en outre, à la ratification du peuple dans la forme même où elle a été soumise au corps législatif.

Dans le système de la démocratie pure, nous voyons également un certain nombre d'assemblées populaires et une institution centrale. Dans la compétence de cette ont droit d'apporter, la rédaction définitive de la loi, ensuite, après le vote du projet par le peuple avec les corrections et modifications que les assemblées populaires ont droit d'approuver, la rédaction définitive de la loi, l'élaboration de compromis et l'aplanissement des divergences entre les décisions de diverses assemblées. Nous voyons de cette façon que l'organe central, dans le système de la démocratie pure, n'est pas un organe législatif. Il n'émet pas de décisions sur le fond, ne sanctionne pas les lois. Il n'est qu'une commission chargée de l'élaboration du projet de loi. Il ressort de là que malgré la présence dans les deux systèmes, dans les formes indiquées, d'un organe central, nous avons cependant l'entière possibilité de distinguer ces systèmes l'un de l'autre. Pour cela, dans chaque cas particulier, nous devons recourir à l'analyse et à l'étude juridiques des normes de droit réglant la position et la compétence de l'institution centrale chargée des affaires législatives. Là où cette institution centrale apparaît devant nous comme un organe d'Etat indépendant, jouissant d'une partie du pouvoir législatif, nous avons le système du referendum. Là où son rôle se réduit aux seuls droits d'une simple commission chargée de mettre en harmonie et de coordonner les actes de l'organe législatif, et qui se trouve dans l'impossibilité de fonctionner normalement sans l'aide d'une force supplémentaire, nous avons la démocratie pure.

Quant au système de la représentation, il est évidem ment nettement caractérisé par ce trait spécifique que le peuple est privé du droit de légiférer directement. Elle est donc extérieurement facile à distinguer des autres systèmes ci-dessus étudiés. Mais il en est autrement si on la considère non de l'extérieur, mais de l'intérieur. La question se complique alors quelque peu. Le fait est que dans le système représentatif il faut considérer deux formes, profondément distinctes par leur nature : le système représentatif basé sur le mandat impératif, et le système de la libre représentation, ou de la représentation au sens étroit du terme. Dans les développements qui vont suivre, nous nous arrêterons assez longuement sur les détails de cette question. Ici nous nous contenterons de noter ce qui suit. Dans le système de la libre représentation, le peuple est absolument écarté de la fonction législative. Tout ce dont il jouit, c'est du droit de choisir ses députés. Entre ce système et les systèmes de législation populaire, il y a une profonde différence. Mais si nous prenons le système basé sur le mandat impératif, et consistant en ceci que le député reçoit de ses électeurs des instructions sur la ligne de conduite qu'il devra suivre, sur les lois qu'il devra défendre, sur le sens dans lequel il devra critiquer le droit en vigueur, nous sommes contraints de constater ici quelque chose de tout à fait différent. Dans ce système nous voyons que le peuple, dans une plus ou moins grande mesure selon le caractère du mandat même, garde le droit d'intervenir dans la législation. Il reste, en somme, législateur ; en ayant recours, il est vrai, pour cela, à d'autres formes d'expression de son activité que dans le système du referendum ou de la démocratie pure. C'est pourquoi, quant à sa nature, quant à son but, le système de la représentation sur la base du mandat impératif, se rapproche beaucoup du système du referendum. Ce n'est pas en vain qu'Esmein jugeait possible de réunir dans une même rubrique sous l'appellation de

gouvernement semi-direct, le système du referendum et celui de la représentation sur la base du mandat impératif (1).

Des trois systèmes législatifs examinés par nous, celui de la démocratie pure est historiquement le premier. Dans sa forme la plus simple, c'est-à-dire dans celle de l'assemblée générale du peuple, nous le rencontrons (si nous éliminons entièrement l'époque du monde antique et les périodes plus anciennes de la vie de l'humanité), dans l'histoire primitive des peuples occidentaux. Nous le rencontrons pour la première fois chez les anciens Germains (2), puis nous le retrouvons chez les autres tribus et peuples de l'Europe (3). Ce système politique disparaît graduellement par suite de l'augmentation de la population et de l'apparition de nouvelles conditions économiques, pour faire place au régime féodal. La seule exception se trouve dans certains cantons de Suisse, appelés Landsgemeindekantonen, qui malgré tous les événements qui se produisaient autour d'eux ont gardé

(1) ESMEIN. *Deux formes de gouvernement.* Revue du Droit Public et de la science politique, Paris, janvier, 1894.

Cette même pensée sur la ressemblance, l'équivalence du système représentatif à base de mandat impératif et la législation directe, a été exprimée sensiblement plus tôt dans une brochure de 1793. Nous y lisons : « Il faudra donc, si tous les citoyens ne peuvent s'assembler, si chaque section du souverain envoie des députés à une Diète commune, il faudra l'une de ces deux choses : ou que la nation ait manifesté son vœu par des mandats impératifs, ou qu'elle donne une sanction solennelle aux décrets préparés par ses députés. » *Vues rapides sur l'organisation de la République française*, par P.-C.-F. DAUNOU, Paris, 1793, p. 5.

(2) Voir la description du régime politique chez les anciens Germains, chez : TACITE. *Germania.* Collection des Universités de France, Paris, 1922, pp. 182 et ss.

(3) LOBINGIER. *The people's law*, New-York, 1909, pp. 11 et ss.

dans ses traits généraux le système du temps de Tacite, et ce presque jusqu'à nos jours (1).

Mais bien que en perdant sa signification sur le plan de l'Etat, la démocratie pure garda assez longtemps toute sa force et tout son rôle dans la vie locale grâce à la large autonomie qui lui fut accordée au Moyen Age (2). L'histoire politique de cette époque nous fournit à cet égard des documents nombreux. Avant tout, la démocratie pure trouve son application dans la vie locale du village. Les communautés villageoises, qui portent des noms différents selon les pays (3), ont toutes dans leur organisation des traits communs où nous reconnaissons la forme de la démocratie pure, décrite par nous (4). Mais avec le développement de la vie citadine, ce système passe également dans les communautés urbaines où, vers le XII[e] siècle, il atteint son point culminant (5). Enfin au Moyen Age, naissent toute une série d'associations privées, poursuivant divers buts : religieux, commerciaux, professionnels. Par leur organisation intérieure, elles rappellent

(1) RYFFEL. *Die Schweizerischen Landsgemeinden*, Zurich, 1904. CURTI (Th.). *Le Referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*, Paris, 1905. DEPLOIGE. *Le Referendum en Suisse*, Bruxelles, 1892. J. SIGNOREL. *Etude de législation comparée sur le referendum législatif*, Paris, 1896. KELLER. *Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen*, Zurich, 1889. F. FLEINER. *Le referendum et l'initiative populaire en Suisse*. Annuaire de l'Institut International du Droit Public, Paris, 1930.

(2) LAVELEYE. *Le gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 84, Paris, 1896.

(3) LAVELEYE, *op. cit.*, t. II, p. 168.

(4) Voir MAURER. *Geschichte der Markenverfassung in Deutschland*, Erlangen, 1856, pp. 269 et ss. Otto GIERKE. *Das deutsche Genossenschafsrecht*, Erster Band, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlin, 1868, p. 30. PAUFFIN. *De l'organisation municipale dans le Nord et l'Est de la France*, p. 92, Paris, 1886.

(5) PIRENNE (N.). *L'origine des constitutions urbaines au moyen âge*, pp. 65 et ss., Paris, 1893. Du même. *Les anciennes démocraties des Pays-Bas*, Paris, 1910, pp. 68 et ss. Voir aussi GIERKE, *op. cit.*, pp. 249 et ss. John-P. DAVIS. *Corporations*, v. I, New-York, 1905, p. 112.

toutes le système de la démocratie pure. Nous pouvons ici aussi constater l'existence d'une assemblée générale de tous les membres de l'institution. Cette assemblée est l'organe souverain de la corporation, concentrant le pouvoir, réglementant la vie de l'organisation, et résolvant les questions les plus graves (1).

Pour ce qui est de la démocratie pure sous la forme fédérative, elle n'a pas, selon nous, trouvé d'application large. Nous ne la rencontrons guère, et encore bien rarement, qu'en Suisse (2).

La démocratie pure, même refoulée dans le domaine de la vie locale, ne parvient même pas, à l'époque de la Renaissance, à se maintenir dans ce domaine étroit, et disparaît sous la poussée des forces nouvelles, des nouvelles perturbations politiques (3). Le système de la représentation, basé sur le mandat et la prédominance des classes privilégiées, vient la remplacer. Cette tendance se reflète même sur la vie des corporations. La majorité de ces corporations perd son allure primitive démocratique, le pouvoir se concentre aux mains d'une minorité, les assemblées générales s'éteignent (4). Seules de rares corporations réussirent à conserver leur forme primitive et leur organisation démocratique. Nous rencontrerons par la suite des exemples de ce genre.

Passons maintenant au système qui nous intéresse le plus, celui du referendum. Il faut noter que, selon l'opi-

(1) Cf. GIERKE, *op. cit.*, p. 231, également pp. 240, 348, et DAVIS *op. cit.*, pp. 151 et ss.

(2) On peut citer en exemple l'organisation de *Zoug*.

(3) WAUTERS. *Les libertés communales*, Bruxelles, 1878, p. 179. PREUSS HUGO. *Die Entwicklung des deuschen Städtewesens*, Leipzig, 1906.

(4) Otto GIERKE, *op. cit.*, DAVIS, *op. cit.*

nion généralement admise, son application, à l'époque que nous envisageons, ne se rencontrait qu'en Suisse. En fait, le referendum y a trouvé une large application, aussi bien dans la vie individuelle des cantons que dans celle de la Confédération et des Unions similaires, telles que les Grisons et le Haut-Valais (1).

Dans ces derniers, le referendum est obligatoire. L'organisme central, la Diète, composé des délégués des cantons composant l'Union, n'a pas le droit de prendre des décisions définitives. Chacune de ses résolutions devait être soumise à la sanction de ces cantons. Et comme dans certains de ces cantons existaient des assemblées générales du peuple, en conséquence le système du referendum se réalisait. Notons que ce referendum obligatoire fonctionnait ici sous la forme du referendum fédératif. En effet, chaque canton ne formait qu'une voix pour ou contre la résolution.

La Suisse nous donne également des exemples de referendum facultatif sous la même forme. Nous les rencontrons dans certains cantons urbains. Dans ceux-ci, pour comprendre le fonctionnement de l'institution étudiée, il convient de distinguer deux fractions inégales de par leurs droits politiques : le canton lui-même, et les territoires lui appartenant. Dans des circonstances normales, ces territoires étaient écartés de toute participation à la vie politique. Mais parfois le canton se trouvait dans une situation telle qu'il était contraint d'appeler directement les habitants de ces territoires à une participation dans la résolution des problèmes politiques. Une participation populaire de ce genre dans les cantons urbains, sous la forme du referendum facultatif, se révèle à nous dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne et Freiburg (2). Ces votes populaires s'opéraient par deux procédés.

(1) Voir les détails chez SIGNOREL, *op. cit.* DEPLOIGE, op. cit. CURTI, *op. cit.* ZINSLI, *op. cit.*

(2) *Ibid.*

Ordinairement, les membres du Conseil se rendaient dans les villages. La population entière se rassemblait sur la place publique. Les délégués du Conseil, ayant indiqué au peuple la question sur laquelle il devait se prononcer, procédaient au vote en déclarant : « Qui veut obéir à nos seigneurs et maîtres, comme il a été expliqué, qu'il reste à sa place ; qui ne le veut point faire, qu'il passe à côté » (1), ou bien encore on votait à mains levées pour ou contre. Pour dégager le résultat final, on faisait la somme des voix de chaque district prenant part au vote. Chaque district comptait pour une voix, quel que fût le chiffre de sa population.

Mais il existait encore un autre procédé de vote. Le Conseil adressait aux baillis une circulaire reproduisant le projet de loi. Les chefs des communes assemblaient le peuple en un meeting où le projet était discuté et rédigé dans la forme désirée. Après le vote, le procès-verbal de la réunion était envoyé à la ville. La majorité absolue des communes décidait : le décompte se faisait encore ici par communes et non par voix individuelles. (2).

Enfin nous rencontrons encore en Suisse le referendum sous forme d'une assemblée générale de tous les citoyens. Cette forme a fonctionné à une certaine époque dans un certain nombre de cantons urbains, à Genève par exemple (3). Là, sous l'influence de l'augmentation de l'inégalité économique, se produisait une évolution du régime de la pure démocratie vers le régime aristocratique. Progressivement le pouvoir échappait au peuple pour se concentrer dans les mains du Conseil qui devenait le

(1) CURTI. *op. cit.*, p. 10.

(2) *Ibid.*

(3) A. ALEXIEFF. *Etudes sur J.-J. Rousseau. La doctrine politique de J.-J. Rousseau dans ses rapports avec la vie politique de Geneve*, Moscou, 1887 (en russe). FAZY. *Les constitutions de la Republique de Geneve*, Genève et Bâle, 1890.

fief des privilégiés. Comme ce processus s'effectuait lentement, par étapes, il devait fatalement se présenter des moments dans l'histoire des communautés urbaines, où le peuple était encore suffisamment fort pour prétendre à une participation dans le pouvoir législatif, tandis que l'aristocratie n'était pas suffisamment forte pour faire fi de ces prétentions. En fin de compte, il fallait établir un compromis et partager le pouvoir législatif qui était représenté d'une part par les représentants de l'aristocratie, c'est-à-dire par le Conseil, et d'autre part par l'Assemblée générale du peuple. Selon les forces relatives des deux partis, le referendum était, soit obligatoire pour les lois constitutionnelles, soit au contraire sous la forme facultative ou même consultative.

Mais il serait erroné de croire que, à l'époque considérée, les effets du système du referendum se limitassent à la Suisse seule. Si nous étudions la vie politique des communautés urbaines, mais en passant sur le plan européen, nous pouvons ici encore relever trace des effets du referendum, dans des proportions plus modestes, il est vrai. Comme nous l'avons noté plus haut, la démocratie pure qui a existé dans la période primitive de la vie des villes cède la place, au XIIIe siècle, au système représentatif. Ce processus de remplacement d'un système par l'autre n'a pas lieu brusquement. Au début, le peuple, ayant transmis une partie de ses droits au Conseil, conserve le droit de résoudre définitivement les questions les plus graves, comme la ratification des statuts, la conclusion d'alliances, les question de guerre et de paix, les questions d'impôt et d'emprunt (1).

De cette façon, dans la vie des communautés européennes du Moyen Age, principalement au XIIIe et au XIVe siècles, nous pouvons retracer l'action du système du

(1) Otto GIERKE, *op. cit.*, pp. 313 et ss.

referendum. Nous avons un organe électif permanent, le conseil, réglant les questions de la vie quotidienne, et, à côté de lui, les assemblées générales, dont relève la ratification des affaires municipales les plus importantes. Pour fonder cette affirmation, citons quelques exemples. Voici Pirenne qui, indiquant que l'ordre administratif des villes repose sur les bans, déclare que : « on ne peut douter... qu'à l'origine les bans n'aient été votés par l'universalité des citoyens, par l'assemblée générale de la commune » (2), et il cite à l'appui de cette affirmation un article de la charte de Saint-Quentin (2). Ensuite Boutiot dans son histoire de Troyes nous apprend qu'au XIVe siècle des assemblées générales se tenaient dans cette ville le 11 juin de chaque année. Il note entr'autres qu'en 1412 se tint une assemblée générale de plus de mille habitants convoquée pour dire s'il était opportun de contracter un emprunt pour les travaux de fortifications de la ville, et que l'assemblée de l'année 1586 dressa le règlement de l'aumône générale (3).

Pour ce qui est des villes allemandes, ici encore nous trouvons des renseignements, par exemple, chez Frensdorff, sur l'existence du vote populaire à Lübeck pour la ratification de la Constitution et des décisions les plus graves (4). Gierke, de son côté, cite Mayence où, en 1430 encore, il fut établi que le conseil ne peut contracter un gros emprunt ou une alliance sans que la communauté en soit informée et appelée à donner son adhésion (5). Il est important de noter en même temps que le referendum fonctionnait dans les communautés urbaines soit

(1) PIRENNE. *L'origine, op. cit.*, p. 66.

(2) *Ibid.* Voir aussi *Les anciennes démocraties, op. cit.*, pp. 183 et ss.

(3) BOUTIOT. *Des maires et des conseils de ville depuis le XIIe siècle jusqu'en* 1799, Troyes, 1870, p. 10.

(4) FRENSDORFF (F.). *Die Stadt und Gerichtsverfassung Lübecks im XII und XIII Jahrhundert*, Lübeck, 1861, p. 36 et p. 207.

(5) GIERKE, *op. cit.*, p. 314, rem. 5.

sous la forme de l'assemblée générale, soit sous forme fédérative. Cette dernière forme apparut comme conséquence du fait qu'à cette époque se produisit un grand développement de la vie corporative, à la suite duquel les corporations commencèrent à prendre place dans la vie politique comme unités autonomes indépendantes, repoussant au second plan les individus. Dès lors, en conséquence, le décompte des voix aux assemblées se fait par Guildes, représentant des unités de compte, et non par voix individuelles (1).

L'évolution qui suivit, et qui revêtit un caractère social et politique, amena la disparition même de ce système de compromis que représentait le système du referendum. Vers le XVe et le XVIe siècles, le referendum disparaît entièrement sur le plan de l'ensemble des Etats européens, et au XVIIe il disparaît même de Suisse. Le peuple est partout privé de toute participation directe à la vie politique. Le referendum meurt, de même que la démocratie pure.

Mais voici que survient la Grande Révolution française, qui exerça une énorme influence sur les formes de la vie politique de l'Europe entière. Dans la Constitution née au moment du plus grand élan révolutionnaire, c'est-à-dire dans celle de 1793, nous voyons à nouveau figurer le système du referendum. Mais cette fois, sous une forme nouvelle, à savoir celle du vote individuel.

Et ce referendum basé sur le vote individuel, après avoir reçu son application momentanée à l'époque révolutionnaire en France et en Suisse (1802), reçoit dans ce dernier pays, à partir de 1830, son application la plus large, et devient une institution importante de sa vie politique.

De nos jours, ce même referendum fait de nouveaux

(1) PIRENNE. *Les anciennes..., op. cit.*, pp. 175 et ss.

progrès, en étant adopté dans des Constitutions de pays européens, après la guerre mondiale.

Ainsi donc, nous aboutissons, en résumé, aux résultats suivants :

1° Le système de referendum, sous forme d'assemblée générale et sous forme fédérative, a fonctionné au Moyen Age en Europe entière dans les communautés urbaines, et en Suisse sur le plan de l'Etat.

2° Ce système de referendum se maintint jusqu'au XVII[e] siècle.

3° Le referendum renaît en Europe à l'époque de la Révolution française sous la forme du vote individuel, forme ensuite généralement adoptée dans les Constitutions modernes.

Ces considérations nous habilitent à tirer une fort importante conclusion : l'institution du referendum, telle qu'elle fonctionne actuellement en Suisse et dans d'autres Etats européens, a ses origines dans la Constitution révolutionnaire de 1793, et non dans l'ancien referendum, né historiquement en Suisse et ailleurs. En d'autres termes, on peut affirmer l'absence de continuité historique entre les institutions représentées par l'ancien referendum et le nouveau referendum.

Si nous divisons toutes les institutions sociales en deux catégories, d'après leur origine, nous obtiendrons les institutions ayant pour cause la pure lutte pour des intérêts concrets, quotidiens, où les questions idéologiques ne jouent aucun rôle ou sont réduites à leur minimum ; et d'autre part les institutions qui sont le résultat d'une lutte d'idées, où la phase du travail théorique d'élaboration joue un rôle prédominant. Nous pouvons donc, de cette façon, rapporter le referendum de l'ancienne Suisse à la première catégorie, et à la seconde catégorie le referendum basé sur le vote individuel, en tenant compte que la Constitution de 1793 est une tentative de

construction d'un système politique à partir de principes rationnels.

Cette conclusion nous permet d'affirmer que, pour pouvoir comprendre la renaissance en Europe du referendum sous sa nouvelle forme caractérisée par le vote individuel, il est indispensable de porter son attention sur l'ensemble des idées politiques qui ont poussé les hommes de la Révolution française à introduire dans la Constitution de 1793 le système du referendum. Mais cela ne suffit pas. Pour avoir une idée claire et complète de la forme sous laquelle réapparut le referendum dans la Constitution de 1793, il faudra suivre depuis son origine et à travers ses différentes étapes la technique elle-même du referendum basé sur le vote individuel.

Si nous jetons les yeux sur la littérature qui traite de la question, nous pouvons constater que les problèmes posés, et spécialement le second, ne sont pas suffisamment mis en lumière. Pour ce qui est des historiens du referendum suisse, déjà de par la spécialité du problème qu'ils s'assignent, ils ne peuvent donner une grande place aux questions générales, et leur consacrent quelques pages seulement. On peut en prendre comme exemple l'ouvrage fort connu de Curti sur le referendum suisse, déjà cité. Il en est autrement des historiens du referendum en Amérique. Du seul fait déjà que les jeunes colonies du XVII[e] siècle ont été créées par les Puritains qui, imbus de certaines idées politiques, ont introduit le referendum dans ses formes modernes, ces historiens sont contraints de s'arrêter longuement sur l'idéologie politique des Puritains. Mais ils restent, dans leurs ouvrages, entièrement cantonnés dans l'histoire de leur pays ; et s'ils donnent, parfois, des renseignements fort copieux et utiles pour l'histoire du referendum dans la Constitution de 1793 (1), ils n'abordent évidemment pas

(1) Voir LOBINGIER, *op. cit.*

cette histoire elle-même. Reste enfin la littérature spécialement consacrée à l'histoire de la Constitution de 1793 (1). Son défaut principal est l'absence d'une étude historique de la technique du referendum ; celle-ci n'y est même pas effleurée. Le projet de Condorcet, que nous rencontrerons par la suite, et qui a joué un rôle énorme dans l'histoire de la technique du referendum moderne, y apparaît comme le « Deus ex machina » (2) ; tandis que le problème est justement la recherche des racines profondes de ce projet.

Quant à la question purement idéologique, ici encore nous pouvons trouver une série de lacunes, par suite soit de la compréhension inexacte des idées de tel ou tel écrivain, de Rousseau surtout, soit de l'omission de l'influence de tel ou tel écrivain politique, de tel ou tel courant d'idées, parfois même de telle ou telle époque tout entière, comme par exemple lorsqu'on ignore complètement les révolutions anglaise et américaine. Tout cela combiné nous donne le droit de nous tourner une fois de plus vers l'étude des origines du referendum moderne, et d'arrêter en particulier notre attention sur les aspects du problème de l'institution du referendum qui, selon nous, n'ont pas encore trouvé dans la littérature une expression suffisante. Ainsi le problème consiste pour nous à nous efforcer de montrer avec le plus de précision possible l'origine du referendum de la Constitution de 1793.

En premier lieu, évidemment, nous devrons nous arrêter sur l'origine des principes fondamentaux d'où l'institution du referendum découle comme une conclusion

(1) Sur cette question voir : COSTE. *Le pouvoir législatif dans la Constitution de* 1793, Paris, 1909. SARRAUT. *Le Gouvernement direct en France*, Paris, 1899. COLOMBEL. *La Constitution de* 1793 *et la democratie suisse*, Paris, 1903. GASNIER-DUPARC. *La Constitution girondine de* 1793. Rennes, 1903. LAURÈS. *L'intervention directe des électeurs français*, Montpellier, 1912. Voir aussi FONTENEAU. *Du pouvoir constituant en France et de la revision constitutionnelle dans les Constitutions françaises depuis* 1789, Caen, 1900.

(2) GASNIER-DUPARC (A.), *op. cit.*

logique. Ces principes sont ceux qui forment le fond de l'idéologie démocratique. En conséquence, notre problème comprend l'exposé des origines historiques de l'idéologie démocratique, mais bien entendu, dans les seules limites indispensables pour l'histoire du referendum. Dans ce but évidemment, nous ne devons nullement remonter au monde de l'antiquité ou de l'Orient ancien, bien que ces idées n'y soient pas inconnues. Il faut se rappeler que, par suite de l'énorme différence des conditions d'ordre moral, social et politique, les idées même de la démocratie prennent en Europe des traits entièrement différents et se développent surtout sous l'influence des forces qui apparaissent en Europe même. La conception démocratique de l'Europe possède une personnalité suffisante, est suffisamment spécifique et parfaitement formée en soi pour être l'objet d'une étude spéciale, sans qu'il soit besoin de recourir à de longues incursions dans le domaine de l'antiquité. C'est pourquoi nous pouvons sans crainte ouvrir notre premier chapitre par l'exposé de la doctrine démocratique telle qu'elle s'est formée à l'époque du Moyen Age.

CHAPITRE PREMIER

Elaboration de formes de législation populaire sous l'influence d'idées politiques au XVII[e] siècle.

A la base de l'histoire de la pensée démocratique en Europe se trouve la question du fondement du pouvoir suprême assumé par l'Empereur (1).

Les légistes enseignaient que le pouvoir de l'Empereur a pour base la volonté divine. Cet enseignement encourait les critiques des canonistes, qui y voyaient un principe destructeur de l'autorité de l'Eglise, représentant l'ordre suprême. Le pape Grégoire VII lui-même alla jusqu'à proclamer que l'Etat est affaire du diable. Il est naturel que cette source d'autorité ne satisfît point le pouvoir suprême, qui fut ainsi contraint de chercher un nouveau fondement, plus digne de lui.

C'est ici que vint à la rescousse une théorie nouvelle, dont les racines s'accrochent au fin fond du Moyen Age, où elles se rattachent aux études sur le droit natu-

(1) Le problème des théories politiques du Moyen Age est étudié en détail dans les ouvrages d'Otto GIERKE : *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Breslau, 1880 ; et *Das deutsch Genossenschaftsrecht B. III. Die Staats und Korporationslehre des Alterthums und Mittelalters*, Berlin 1881. Aussi chez Carlyle R.-W. : *A history of mediaeval political theory in the west*, Edinbourgh, 1903-1922. Est également intéressant l'ouvrage de GRABAR : *Le droit romain dans l'histoire des doctrines sur le droit international au Moyen Age*, Iurjew, 1901 (en russe).

rel : c'est la théorie du contrat. Dans sa forme définitive, cette théorie se présente comme tendant à une constitution de la société et du gouvernement par la voie du contrat entre hommes libres et égaux, vivant dans des conditions naturelles. Selon cette théorie, Dieu, du rôle de cause immédiate, passe à celui de « causa remota », tout l'accent étant mis sur la libre décision des hommes. Ce contrat se subdivise en deux types fondamentaux : celui qui crée la société (contrat social), et celui d'où naît l'Etat lui-même (contrat de soumission), Cette seconde forme reçoit la sanction d'une étude scientifique, avant la première. C'est sur elle seule, au début, que se concentre l'intérêt, bien que, logiquement, de toute évidence, le contrat social se présente comme une introduction à l'autre. Mais cependant la concentration de l'intérêt sur la seconde forme de contrat est tout à fait naturelle, puisque le Moyen Age était incapable de concevoir la notion d'un individu libre, transformant le chaos de la condition originelle en une communauté organisée. C'est d'après Aristote qu'on expliquait alors la provenance de l'Etat. Aristote enseignait que l'individu est un animal social et que la communauté vient par nature avant l'individu, puisque logiquement le tout se place avant la partie. Nous suivrons pour notre étude l'ordre chronologique, et nous commencerons par conséquent par le contrat de soumission.

Le principe du contrat de soumission servait à l'origine à expliquer l'origine du pouvoir de l'Empereur. D'après cet enseignement nouveau, l'Empereur était considéré comme le descendant des Césars romains, qui à leur tour tiraient leur pouvoir de la « lex regia » par la voie de laquelle le peuple transférait aux rois son pouvoir.

Par la suite, cette étude reçut une signification plus large, servit à expliquer l'origine de l'autorité des monarques en général. Le principe se réduisait à affirmer que,

à la base du pouvoir du monarque se trouve un pacte librement conclu entre le peuple et le prince pour la remise à celui-ci du pouvoir de gouvernement. Cet enseignement, selon lequel le pouvoir repose sur un contrat entre le peuple et le gouvernant, devait évidemment admettre que le peuple comme tel dispose du pouvoir suprême. En effet, pour que le peuple puisse transmettre ce pouvoir au monarque, il doit à l'origine en disposer lui-même. *Nemo plus juris in alterum transfere potest quam ipse habet.*

Telles étaient les vues générales des partisans de la théorie du contrat. Mais dans cet enseignement, il faut distinguer deux courants, car on peut comprendre de façons différentes le caractère, la portée et le contenu du contrat liant les deux parties. On peut affirmer : 1° Que le peuple a transmis au gouvernement ses pouvoirs d'une façon absolue, complètement et à jamais ; 2° Qu'il s'est opéré seulement concession d'un droit conditionnel d'usage et d'administration. Ou encore on peut dire, en employant les termes de l'époque, qu'il faut examiner s'il y a « translatio » ou bien « concessio » du pouvoir. Les partisans de la seconde solution affirmaient que le pouvoir suprême de l'Etat appartient au peuple. Leur théorie s'exprime par la formule : « Populus major principe ». De cette position, il découle non seulement que le peuple dispose du pouvoir en même temps que le monarque, mais encore qu'il a pouvoir sur le monarque même. Ce pouvoir s'exprime par le droit de législation, par le droit de contrôle sur les actes du prince, par le droit de destituer ou même de juger celui-ci. Cette théorie, à la vérité encore dans la phase de formation, est justement celle dite de la souveraineté populaire, qui, complètement élaborée, se trouve aujourd'hui à la base du système démocratique moderne.

Dès l'époque du Moyen Age, cette théorie donna naissance à une série de conclusions radicales exposées par des penseurs politiques tels que Marcille de Padoue et

Nicolas de Cuse (1) qui, à la vérité, peuvent être considérés comme les initiateurs de la théorie de la souveraineté populaire. Mais, à l'époque où ils écrivaient, leurs théories non seulement ne pouvaient susciter un mouvement populaire actif contre la monarchie, mais encore étaient incapables de créer un courant d'opinion. Leurs idées firent une apparition unique, et moururent bientôt pour laisser place à une idéologie absolument contraire, contemporaine de la croissance puissante de l'Etat et du renforcement du pouvoir de ses monarques. Ayant pris conscience de leur force et de leur importance, les monarques purent, cette fois avec la consécration de l'Eglise, revenir au principe primitif du fondement de leur autorité, c'est-à-dire affirmer l'origine divine de leur pouvoir.

Seule, la Réforme donna une impulsion au développement et à l'approfondissement du problème déjà posé au Moyen Age, et créa un mouvement politique d'un caractère radical, lequel amena en fin de compte un important événement politique : la Révolution anglaise.

Nous soulignons le mot de « Réforme », par opposition aux « réformateurs ». Les chefs de la Réforme étaient très modérés quant à leurs convictions politiques, et il est difficile de les soupçonner de démocratisme. Pour Luther, il ne peut pas même y avoir de doute. Son attitude négative envers les masses populaires est trop connue pour qu'on puisse le ranger parmi les idéologues de la démocratie. On ne peut en dire autant de l'autre grand réformateur, Calvin. Ici le cas est un peu plus complexe. Dans son « Institution chrétienne », il formule des revendications précises tendant à la démocratisation du gouvernement ecclésiastique. Il demande en effet que soit attribué au peuple le droit de choisir les desservants

(1) JANET Paul. *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale* (2e édit), Paris, 1872, t. I, pp. 498 et ss.

de l'Eglise. Pour ce qui est de l'organisation de l'Etat, notons qu'au tome IV du même ouvrage Calvin affirme que la meilleure forme de gouvernement est l'aristocratie. Mais il vaut bien mieux juger Calvin non sur ses dissertations théoriques, mais sur son activité pratique. Il fut, en effet, un homme d'action considérable, aussi bien dans le domaine ecclésiastique que dans le domaine politique, faisant passer sur le plan de la réalité son idéologie. Le terrain de son activité fut Genève qui, à l'époque de la Réforme, était organisée selon le système aristocratique. Le pouvoir suprême était concentré entre les mains de quatre syndics, ainsi que du Petit Conseil et du conseil des Deux Cents qui étaient composés des représentants de l'aristocratie. Mais le peuple n'avait pas encore entièrement perdu ses droits. Privé du droit à l'initiative populaire, écarté de l'électorat des syndics, il avait cependant conservé le droit de confirmer tous les actes législatifs. C'est ce droit qu'il exerçait en son assemblée, à savoir le Conseil Général. Ce Conseil Général faisait sans trève la guerre pour la défense de ses droits que lui arrachait l'aristocratie. Et si nous nous demandons quelle ligne de politique fut celle de Calvin au pouvoir, il nous faudra constater que le processus d'aristocratisation non seulement ne fut pas freiné par lui, mais au contraire accéléré (1). Ces circonstances nous donnent donc le droit d'affirmer que chez Calvin les tendances aristocratiques l'emportent sur les tendances démocratiques.

Cette affirmation est d'ailleurs appuyée par l'étude de l'organisation que Calvin donna à l'Eglise.

L'Eglise de Genève était, en effet, organisée de la façon suivante. Ses organismes de direction étaient : 1° la Compagnie Vénérable composée de prêtres et de professeurs de théologie ; 2° le Consistoire dont, outre des prê-

(1) Voir ALEXIEFF, *op. cit.*

tres, faisaient partie douze Anciens élus par le Petit Conseil. Le rôle du peuple se réduisait à confirmer les nominations des desservants à lui présentés. Il faut donc en conséquence compter plutôt Calvin au nombre des champions des idées aristocratiques.

Mais les théories de Luther et de Calvin exercèrent une influence propre, malgré l'attitude négative des réformateurs vis-à-vis de la démocratie, malgré leur politique modérée. Contre la volonté de leurs auteurs, sous la poussée des circonstances, ces théories prirent figure de facteur important dans la lutte politique contre l'absolutisme. Les réformistes, s'efforçant de réaliser leurs buts religieux, se heurtèrent à l'opposition des monarques chrétiens. D'où lutte, d'où attitude belliqueuse des protestants actifs. Il était d'autant plus facile d'attenter au principe de l'absolutisme que déjà les initiateurs de la Réforme avaient attenté à l'autorité de Rome. En effet Rome, déjà, « c'est l'autorité monarchique. Si l'on peut contester au pontife son droit divin, comment ne pourrait-on pas le contester au prince ? » (1).

Voilà pourquoi, sur la base de la lutte religieuse, apparaît tout un courant politique, doté d'une idéologie particulière qui, portant atteinte aux droits du monarque, facilitait la lutte. Ce courant est connu sous le nom de « monarchomachie » et ses représentants n'étaient pas seulement des protestants, mais aussi des catholiques (2).

Pour servir d'arme contre l'absolutisme fut ressuscitée la théorie du contrat dans sa variante qui accorde à la

(1) Ch. Borgeaud. Premiers programmes de la démocratie moderne en Angleterre. *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, Paris, 1890, v. 5, p. 291.

(2) Sur les monarchomaques : Wolzendorf. *Staatsrecht und Naturrecht*, Breslau, pp. 125 et ss., 1916. R. Treumann. *Die Monarchomachen : Eine Darstellung der revolutioneren Staatslehren des* XVI *Jahrhunderts* (1573-1599), Leipzig, 1895.

nation les droits les plus larges. Nous avons de cette façon dans les monarchomaques des représentants de la théorie de la souveraineté nationale. Le Leitmotiv de leur raisonnement est l'affirmation que tous les droits appartenaient, à l'origine, à la nation, et que celle-ci a conclu avec le prince un contrat de soumission. Ce contrat stipule une série de droits et d'obligations réciproques. En d'autres termes, le contrat est en même temps une charte constitutionnelle réglementant les lois fondamentales du pays, dont la transgression unilatérale est inadmissible et doit être punie.

Ces idées, une fois approfondies, joueront un rôle important, comme nous le verrons plus loin, dans l'histoire du mouvement démocratique. Mais, dès cette époque, l'idée des lois fondamentales, éléments rentrant dans le contrat, est réalisée pratiquement dans « The Scottish Covenant », de 1557, signé par le roi et la Cour, et instituant l'Eglise Presbytérienne d'Ecosse.

C'est en somme le principal mérite des monarchomaques d'avoir élaboré cette théorie du contrat et de l'avoir appliquée. « Mais il serait plus que naïf de chercher dans les idées des monarchomaques du XVe siècle, une conception démocratique de la souveraineté nationale. Le peuple des monarchomaques n'est pas une somme d'individus naturels, c'est-à-dire égaux les uns aux autres, ni une masse uniforme et incolore. Le peuple, c'est la société féodale ou à demi-féodale du XVe siècle, historiquement formée, socialement différenciée ; c'est un ensemble de classes et de groupes territoriaux différenciés, de rangs et de « provinces », absorbant et dissolvant l'individu. Il ne peut même être question d'égalité des individus composant le peuple : l'individu est caractérisé par le groupe auquel il appartient. Le droit de faire opposition au pouvoir tyrannique appartient non à un peuple en son entier, mais à l'aristocratie du pays dans son ensemble, ou même, dans des cas exceptionnels, à chaque « éphore » en

particulier. Le pouvoir de la majorité est une idée qui échappe aux monarchomaques. Des milliers de « simples » doivent se soumettre au tyran, mais un « grand » a le droit de s'élever contre lui. Deux éléments composent le peuple : d'une part, *misera plebs*, méprisée des monarchomaques, élément historiquement passif de l'Etat ; de l'autre, les organisations de classes privilégiées, élément actif. Le peuple en tant que souverain, en tant que pouvoir suprême dans l'Etat, ce sont les Etats Généraux, les classes particulières qui en font partie, c'est-à-dire les seigneurs, les magistrats, les villes privilégiées. Les auteurs du XVI[e] siècle sont des positivistes. Pour eux, le peuple n'est pas une notion abstraite, mais un phénomène social réel. C'est la « société des non égaux », la société « de la noblesse qui commande et de la tourbe, qui obéit et se soumet » (1).

Dans la conception des monarchomaques, l'élément actif du peuple prend part à la légifération et au contrôle des actes du monarque par l'intermédiaire de ses représentants. Seul, Buchanan va plus loin dans cette voie. Il part du principe que beaucoup d'hommes réunis voient et savent plus que chacun pris individuellement, et que la foule n'est pas seulement la foule, mais représente en même temps un tout, et, de ce fait, juge de toutes les affaires générales mieux que les individus pris isolément. Il estime par conséquent que les lois doivent être étudiées tout d'abord dans des assemblées des représentants des diverses classes, et ensuite doivent, pour recevoir une sanction définitive, être soumises au vote populaire direct. Buchanan se place donc sur le terrain de l'absolue nécessité du système du referendum (2).

(1) HESSEN (V.). *Base du Droit Constitutionnel*, Pétrograd, 1917, pp. 85-86 (en russe).

(2) BUCHANANO SCOTO. *De iure regni apud scotos*, Edinburgi, 1579, pp. 32-33.

Mais on ne trouve chez lui aucune indication sur la technique de la réalisation de cette thèse.

En somme, ainsi que nous avons pu nous en persuader ; de tout ce qui a été exposé ci-dessus, Calvin, l'ayant fait passer de la langue religieuse dans la langue politique, donne pour règle une idéologie politique très mesurée. Ce n'est donc pas en lui, comme tel, qu'il faut chercher l'origine des idées véritablement démocratiques. Pour trouver ces sources, il faut se tourner vers les courants religieux qui, s'étant séparés de la Réforme, sont allés bien plus loin dans leurs conclusions que ne le faisaient les initiateurs de la Réforme, Luther et Calvin.

L'apparition de ces tendances radicales, qui apportaient avec elles une conception démocratique nouvelle de la société et de l'Etat, fut facilitée par les réformateurs eux-mêmes, car, entre la démocratie et la Réforme, il y a un rapprochement certain à faire. « Pour comprendre cela, il faut d'abord saisir le noyau idéologique du protestantisme, et le différencier des sympathies et des antipathies politiques — d'ailleurs, toutes de surface — qu'il suscita. Pour ce qui est du noyau, il ne donna que des germes idéologiques ; mais par ses principes mêmes, le protestantisme était beaucoup plus proche de la démocratie que le catholicisme occidental » (1).

Le protestantisme repose sur trois postulats : 1° La liberté de répandre les paroles divines, ayant trouvé son unique expression dans l'Ancien et le Nouveau Testaments ; 2° La négation de toutes les institutions humaines dont l'existence ne peut se déduire des Saintes Ecritures ; 3° Les efforts pour conformer la vie humaine aux exem-

(1) N.-N. ALEXIEFF. *L'idée de la « Cité de Dieu » dans la doctrine chrétienne.* La Voie, revue religieuse, Paris, octobre-novembre 1926. p. 35 (en russe).

Le lecteur trouvera dans ce même article une précieuse bibliographie.

ples donnés par l'Ancien et le Nouveau Testaments (1). Tous ces postulats poussés dans leurs conséquences logiques et appliqués à la politique, conduisent à des vues profondément démocratiques. La reconnaissance de la liberté de propager la parole divine conduit à l'affirmation des libertés individuelles. Le second postulat donne le droit de critiquer les autorités auparavant intangibles, et annonce le troisième postulat, qui indique la construction idéale de la société humaine dans les formes de la pure démocratie, dont l'Eglise primitive est l'expression.

Ces idées qui ont trouvé leurs partisans parmi les Puritains anglais de tendances très radicales, non conformistes indépendants, furent fortifiées et développées principalement par le chef de ce mouvement, Robert Brown, dans son « Livre qui montre comment vivent et se comportent les vrais chrétiens » (1582) (2). Selon sa théorie, l'Eglise est avant tout un accord libre des croyants avec Dieu. Voici comment il formule cette pensée : « Les vrais chrétiens sont réunis en communautés de croyants qui, par un pacte volontaire fait avec leur Dieu, se sont placés sous le gouvernement de Dieu et du Christ, gardant la loi divine dans une sainte communion » (3).

Le Christ représente le chef de cette Eglise, mais il règne seulement. Ce sont les fidèles, tous ensemble, qui

(1) N.-N. Alexieff, *op. cit.*, p. 36.

(2) Les idées radicales étaient défendues également par la secte anabaptiste. Ils organisaient leurs petites formations d'églises tout comme en Allemagne, en Angleterre, à la fin du XVIe siècle. Mais, à part le principe électif, nous ne trouvons ici rien qui puisse nous intéresser. De plus ces sectes étaient trop sporadiques et ne laissaient derrière elles aucune tradition. Cela donne droit à Burrage d'affirmer qu'entre elles et les tendances démocratiques postérieures il n'y a pas de liaison nécessaire. En conséquence nous pouvons également ne pas leur attacher d'importance. Voir sur la question des tendances radicales de l'Eglise : Weingarten, *Die Revolutionskirchen Englands*, Leipzig, 1868. Burrage Ch. *The early english dissenters*, Cambridge, 1912.

(3) Borgeaud, *op. cit.*, p. 301.

gouvernent, et c'est à eux qu'il appartient d'interpréter la volonté divine. De là l'organisation purement démocratique des communautés d'église, par l'élection libre des pasteurs, et la participation de tous à la direction. Mais le plus important pour nous, est son affirmation que tous ces principes sur lesquels il asseoit l'organisation de la communauté religieuse, doivent être aussi transposés dans le domaine de la vie publique (1). Cela signifie que le pouvoir politique réside dans le peuple même, que tous les maîtres doivent être choisis, et qu'ils sont les serviteurs du peuple et non ses seigneurs. En d'autres termes, Brown, partant de bases purement religieuses, aboutit pour la souveraineté populaire à la même conclusion que d'autres tiraient à partir d'une base différente.

Brown, lui-même, n'a pas dû mettre en pratique ses théories politiques. Mais, dans le domaine de l'Eglise, il fit beaucoup. Ce n'est pas sans raison qu'il est considéré comme l'artisan et l'animateur principal des Indépendants. En 1580, ou l'année suivante, il organisa à Norwich, la première église, « qui était intellectuellement et, pourrait-on dire, philosophiquement congréganiste dans sa base et ses formes » (2). Elle comptait environ 60 fidèles, Son organisation est décrite par Brown lui-même dans sa « True and Short Déclaration » dont nous citons un long passage, d'autant plus volontiers qu'elle n'a pas encore paru en traduction française.

« Un jour avait été fixé, et des ordres avaient été donnés, pour redresser les abus qui avaient eu lieu jusqu'ici, et pour se purifier devant Dieu, dans une soumission plus complète.

(1) « Nous donnons nos définitions sous une forme générale, afin qu'elles puissent être appliquées aussi à l'Etat. » (Brown, cité par Borgeaud, p. 302.)

(2) DEXTER. *The Congregationalism*, London, 1880, p. 70. L'affirmation de Dexter sur ce que l'église de Brown était la première

Dans ce but, un covenant fut formé et chaque membre consentit à être solidaire des autres.

Il y avait certains points essentiels que l'Evangile leur avait prouvés et auxquels — après qu'on les leur eût répétés un à un avec exhortation — ils consentaient, disant pour chaque point particulier : « Nous acceptons ceci ». D'abord, ils consentaient à s'unir au Seigneur en un « covenant » et une communauté, et à rester unis, cherchant l'entente selon Ses lois et Son autorité et, par conséquent à fuir et éviter absolument les désordres et mauvaises actions... Ensuite, ils s'entendirent sur ceux qui devaient les enseigner et assurer le salut de leurs âmes, choisissant ceux qu'ils considéraient et jugeaient comme étant capables et dignes de cette fonction. Pour cela, il fallait qu'ils bénéficient de témoignages suffisants. fournis par ce qu'ils avaient vu et entendu eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'autres témoins. Et une fois le choix fait, ils priaient le Seigneur de donner à leurs prêtres la vigilance et le zèle nécessaires et promettaient de leur obéir.

De même, des règlements furent établis pour leurs réunions, pour le rituel du culte, pour les prières, les *Te Deum*, la lecture de l'Evangile, pour l'édification des âmes et l'exhortation au bien, faite, ou bien par tout membre ayant le don, ou par ceux qui en étaient spécialement chargés devant les autres. Et aussi pour réglementer la façon de poser des questions afin d'arriver à la vérité : si quelque point semblait douteux ou difficile

doit être entendue dans sa relativité, car, comme le montrent les recherches récentes de Burrage, des églises de caractère secret existaient auparavant, mais souvent, comme c'est le cas de l'église de Cartright en 1572, étaient de culte prébystérien et c'est seulement par suite des persécutions de l'autorité qu'elles durent se procurer une existence légale et pour cela ne pas faire montre de vues extrémistes. L'autre partie, comme l'église de Richard Fritz et celle de Plumbers Hall, London, bien qu'indépendantes, avaient une existence éphémère, ne laissèrent après elles aucune trace, et dans le sens de l'organisation ne représentaient aucun intérêt particulier. En effet nous ne savons rien sur la participation des fidèles à la direction.

à comprendre, il fallait s'adresser à quelqu'un qui l'éclaircirait, ou l'expliquer soi-même de façon à amener le reste de la communauté à le comprendre. Ensuite, un registre pour noter toute matière qui pouvait servir à édifier les amis pendant le meeting, ou pour discuter à part de quelque question, à condition que personne ne demande à ce qu'elle soit discutée publiquement, et que d'autres questions plus importantes et nécessaires ne soient pas discutées à ce moment par les autres. De même, il fut convenu que chacun pouvait protester, aller en appel, se plaindre, exhorter les autres, disputer, blâmer, etc., lorsque l'occasion se présentait, toutefois selon l'ordre qui fut établi en même temps. De même que chacun devait travailler à la réalisation du royaume de Dieu, en soi-même et surtout dans la fonction qui lui était attribuée et dans sa maison, s'il en avait une, ou parmi ses amis et compagnons, ou quiconque en était digne. Ensuite, il fut convenu spécialement de la façon dont les désordres seraient évités et les abus rectifiés, de la façon dont on réunirait les meetings, donnerait un renseignement privé, donnerait des avertissements ou ferait des reproches à la fois publiquement et, en particulier, dont on instituerait des humiliations publiques dans quelques cas assez rares, des *Te Deum* publics, des bénédictions, dont on réunirait et vérifierait les dires des sermons, et les rendrait publics au nom du reste de la communauté consentante, il fut convenu de la façon dont on élirait les prêtres, les guides, et ceux qui doivent les remplacer au besoin, de la façon dont on séparerait le pur de l'impur, recevrait un nouveau membre dans la communauté, présenterait les progrès quotidiens de l'Eglise et ses besoins, demanderait l'aide d'autres églises mieux réformées ou amènerait des églises à se réformer, dont on ferait faire un règlement pour que personne ne conteste publiquement ni n'apporte de doctrine fausse, ou ne fasse aucune de ces choses après avoir été averti ou réprimandé une ou deux fois.

Ainsi, toutes les choses furent traitées, réglées et consenties pour le bien de tous, et c'est ainsi que fut élaborée la communauté avec l'aide de Dieu » (1).

Ce document présente un énorme intérêt. Avant tout, il nous donne un témoignage sur la façon dont fut fondée l'Eglise même ; nous voyons qu'elle naît comme le résultat d'un accord mutuel librement consenti sur la base d'un contrat. Il marque une véritable époque dans la question, car dans la suite nous rencontrerons souvent des applications à la pratique. L'idée d'accord d'ensemble est liée à l'idée de contrat qui, pour la première fois, a trouvé sa réalisation concrète. Il est vrai, qu'ici, l'idée de contrat, de « covenant », qui est la base de la corporation religieuse, n'est pas encore suffisamment déterminée, car le contrat lui-même n'est encore exprimé que dans la forme orale, et n'a pas pris encore de traits entièrement définis. Mais, cependant, tel qu'il est, il existe, et lorsqu'en 1591, à Middleborough, fut signé par les chefs de l'église presbytérienne, pour la première fois dans une forme écrite, un contrat composé, c'était là, évidemment, la réalisation, bien que dans une forme perfectionnée, de l'idée maîtresse de Brown (2).

(1) *A True and Short Déclaration*, pp. 19-20, cité d'après Burrage, *op. cit.*, pp. 98-99.

(2) Comme par la suite nous aurons souvent à traiter des accords écrits de ce genre, nous jugeons utile de citer ici quelques passages de ce premier et célèbre accord écrit. Son début est écrit en ces termes :

« Francis Johnson. Ses articles tels qu'il les soumit aux *Englishe Marchants in Middleboroghe* au mois d'octobre 1591, pour les leur faire signer, Thomas Fervers, délégué par la Compagnie, étant présent et s'y opposant. »

« Nous soussignés croyons et reconnaissons la vérité de la doctrine et de la foi de Notre Seigneur Jésus-Christ, qui nous ont été révélées par les canons de l'Ancien et du Nouveau Testaments. »

Ensuite viennent des articles réglementant des questions de dogme et d'organisation. Ce document se termine par les règles suivantes déterminant les sanctions, pour non-exécution de ce traité.

Ensuite ce document nous donne un tableau net de l'organisation de l'Eglise Indépendante. Nous pouvons en déduire la façon dont les idées démocratiques et les constructions de Brown ont trouvé leur réalisation pratique.

En relation avec cette organisation de l'Eglise se présente une question intéressante. Si les principes de l'organisation découlent de la théorie même de Brown, où donc a-t-il puisé les formes concrètes de l'organisation pratique ?

Sont-elles le produit d'une création originale de Brown lui-même, ou le résultat d'un emprunt à quelque théoricien ou à quelque institution ? Borgeaud (1) se rallie à l'idée que Brown a beaucoup emprunté à l'organisation des Guildes. Et Lobingier (2) le suit dans cette opinion. Cette affirmation repose sur une base solide. Avant tout, l'analogie peut-être établie déjà dans le stade primitif de la création de l'Eglise. Il faut noter que l'entrée dans la corporation des Guildes était liée à la prestation d'un serment spécial (3). Nous trouvons le même détail chez Brown. Puis l'organisation même de l'Eglise que donne Brown, coïncide sur beaucoup de points avec l'organisation des corporations, fondée sur des principes démocratiques et dont nous avons parlé dans l'introduction. Les Guildes faisaient partie de l'ensemble de ces corporations. C'est ainsi, que, selon Borgeaud, était conçue leur structure :

« ... Ces articles valent pour chacun qui aura été membre de cette Eglise. Et celui qui se refusera à les signer et à promettre (pour autant que Dieu lui en donne la force) de les défendre point par point contre les hommes et les anges jusqu'à la mort, s'expose à être rayé du nombre des membres de cette Eglise. » (BURRAGE, *op. cit.*, pp. 138-139.)

(1) BORGEAUD. *Premières constitutions de la démocratie américaine.* Annales de l'école libre des sciences politiques, Paris, 1891, v. 6, p. 8.

(2) LOBINGIER, *op. cit.*, pp. 41 et ss.

(3) Voir LOBINGIER, *op. cit.*, p. 20.

« La communauté avait un chef élu : *provost*, *comtable*, *baillif* ou *reeve*. A ce chef, d'autres officiers parfois un comité complet, également élus, étaient adjoints pour l'administration. Dans la règle aucune décision importante n'était prise sans que l'assemblée générale eût été consultée » (1).

Nordwich appartenait à la catégorie des villes où florissait la vie corporative, et où les Guildes conservaient leur organisation démocratique. Brown, connaissant à fond les règles des Guildes, devait naturellement, en créant sa corporation religieuse, s'adresser aux modèles correspondant le plus à ses principes. Il pouvait les trouver dans les Guildes, dotées d'une constitution démocratique. De cette façon, nous assistons ici à un fait de la plus grande importance : des institutions démocratiques spontanément nées, mourant peu à peu, et rejetées au second plan par des formes neuves de la communauté sociale et politique, passent en des organismes nouveaux, construits consciemment cette fois, sur la base de principes déterminés. Dans ces organismes nouveaux, les institutions démocratiques prennent place en tant que résultat d'une création consciente, recevant ainsi une base idéologique.

Ainsi que nous le verrons plus loin, la base idéologique fournie par Brown dans des formules religieuses, se sécularise progressivement. En fin de compte, nous trouvons une idéologie politique purement laïque qui insuffle des forces nouvelles à la démocratie, née inconsciemment sur la base de causes purement économiques. Elle lui donne des formes entièrement nouvelles et en fait un facteur de premier plan dans la vie actuelle.

Revenant à nouveau à l'église de Brown, nous devons

(1) Borgeaud, *op. cit.*, v. 6, p. 9.

noter que sa vie ne fut pas longue (1). Cependant, ce fait n'en diminue nullement l'importance, car elle a servi de modèle à d'autres églises qui, avec telle ou telle modification de forme, introduisaient des institutions démocratiques sur le type de l'Eglise de Brown (2).

Parmi ces églises, naissant en Angleterre à cette époque, il convient de citer particulièrement l'église créée en 1602 à Gainsborough. Elle a, en effet, joué un rôle exceptionnel dans l'histoire politique de la nouvelle époque. En 1606, elle se divisa. Une partie des fidèles resta à Gainsborough, l'autre se retira à Scrooby Manor Honor House. A la tête de cette seconde fraction se trouve John Robinson, homme de grande culture, qui, lorsqu'il était encore étudiant à Cambridge, avait assimilé toute la pensée religieuse radicale de son époque. Cette église se transporte à Amsterdam, et de là, en 1609, à Leyde. Dans la vie de cette église, en 1620, se produisit un grand événement. Sous la pression des circonstances défavorables, Robinson décida de se transporter, avec son église, en Amérique. Dans ce but, il entra en pourparlers avec la Compagnie de Virginie. L'église engageait ces pourparlers, d'ailleurs, non en tant que communauté religieuse, mais en tant que corporation commerciale, et lorsqu'ils furent déterminés, elle forma une Joint Stock

(1) Par suite des persécutions du pouvoir, Brown, un an après la fondation de son église, quitte l'Angleterre avec 40 membres de son organisation et s'établit à Middelbarg en Zeeland. En 1583, Brown se sépare, rompt à propos de certaines questions religieuses avec ses compagnons et retourne en Angleterre. Harrisson prend sa succession et continue l'œuvre de Brown jusqu'à sa mort, survenue en 1589. A partir de ce moment, la vie de l'église s'affaiblit et dès 1603, on n'en entend plus parler.

(2) Citons aussi l'église de Barrowe à Londres en 1587, qui, après de nombreuses pérégrinations, s'installa à Amsterdam, conduite par Johnson, déjà cité, qui était, à cette époque, devenu indépendant. Cette église, par rapport à celle de Brown, porte un caractère plus aristocratique et rappelle l'organisation de l'église de Calvin. Sur cette base se produisirent les dissentiments. L'église se divise, cette scission l'affaiblit et elle meurt comme celle de Brown.

Company en s'unissant à la « Merchant Adventurers at London ». Une centaine d'hommes partirent pour le lointain voyage, liés entre eux par un covenant religieux. Mais, pour ce départ en Amérique, il fallait opérer une série d'additions au contrat existant, car certaines fonctions politiques incombaient maintenant à la corporation. En outre, à Southampton, où ils firent escale, se joignirent à l'expédition plusieurs personnes n'entrant pas dans la communauté religieuse. Pour régler la situation, il fut conclu, selon la tradition, un contrat nouveau d'après les règles de la Guilde (1). C'est là justement le fameux *Mayflower Compact* qui dit :

« Au nom de Dieu, amen. Nous dont les noms suivent, fidèles sujets de notre redouté et souverain seigneur et roi, Jacques, par la grâce de Dieu, de Grande-Bretagne, de France et d'Irlande, défenseur de la foi, etc., ayant entrepris, pour la gloire de Dieu, l'avancement de la foi chrétienne, l'honneur de notre roi et de notre patrie un voyage afin d'établir la première colonie dans le nord de la Virginie, nous nous unissons mutuellement par le présent pacte solennel, devant Dieu et en présence les uns des autres, pour le bon ordre et le salut commun et pour la poursuite des fins susdites. En vertu de ce pacte nous ferons, décréterons et établirons telles lois justes et égales, telles ordonnances, tels actes, telles conditions, tels offices qu'il pourra être jugé opportun pour le bien général de la colonie et nous y promettons toute due soumission et obéissance.

» En foi de quoi, nous avons signé nos noms ci-dessous au cap Tod le 11 novembre, *anno Domini* 1620 (2). »

Beaucoup de discussions se sont élevées sur les caractères essentiels et le sens de ce contrat. Tout dépend du

(1) Ce fait affirme une fois de plus la liaison entre l'Eglise et la Guilde, voir BORGEAUD, v. 6, p. 9.

(2) BORGEAUD, v. 6, p. 2.

point de vue adopté. Si l'on se place à celui des auteurs du contrat eux-mêmes, la signification profonde du *Mayflower Compact* diminue fortement. Les auteurs de ce contrat ne se proposaient d'autre but que la création de conditions favorables pour leur vie religieuse (1). Pour eux, la convention qu'ils avaient conclue se présentait comme analogue à celles qui avaient cours dans les Guildes et qui existaient dans les organisations ecclésiastiques. Ce point de vue correspond également mieux au sens de notre étude, car il ne faut pas perdre de vue notre but principal, qui est de suivre l'élaboration *consciente* des formes de la législation populaire. Mais si l'on se place au point de vue objectif, et si l'on considère non ce que voulaient les Pilgrims, mais le résultat qu'obtinrent leurs actes, les conclusions seront toutes différentes. Par ses résultats, le *Mayflower Compact* dépasse de beaucoup les conventions des Guildes, et n'est rien de moins qu'un contrat de création d'un Etat. La cause en est dans le fait, que, par hasard, le vaisseau des Pilgrims aborda non sur le territoire de la Compagnie de Virginie, mais sur un terrain que personne n'occupait, et qui reçut le nom de Plymouth. Les émigrés étaient libres de leurs actions et le pouvoir qu'ils créèrent était un pouvoir souverain. Si la colonie reconnut l'autorité du roi, ce ne pouvait être qu'à titre d'autorité nominale. Toute l'administration se concentrait aux mains de la communauté (2) et on peut la considérer comme un Etat, et de plus comme un Etat d'un caractère particulier (3). Ce processus nous permet de nous ranger à l'avis des

(1) « Les Pilgrims vinrent en Nouvelle-Angleterre, non pour établir en premier lieu un Etat démocratique, mais pour mettre en œuvre une politique religieuse démocratique. HERBERT L. OSGOOD. *The political Ideas of the Puritans. Political Science Quarterly*, New-York, 1891, vol. 6, p. 10.

(2) OSGOOD, *op. cit.*, p. 16.

(3) *Ibid.*, p. 16.

savants qui prétendent voir dans le *Mayflower Compact* une réalisation de ce Contrat Social dont nous parlerons par la suite.

L'organisation de la colonie de New-Plymouth se réduisait à ce qui suit. Les colons choisirent un gouverneur, et lui adjoignirent cinq conseillers à qui fut confié le travail courant. Au-dessus d'eux se trouvait l'Assemblée Générale des colons, en tant qu'organe de législation et de contrôle. La structure nous en est donc, comme nous le voyons, familière. C'est la forme même de la démocratie pure que nous avons étudiée dans l'Introduction. Extérieurement, elle rappelle l'organisation des Landsgemeinde en Suisse. Mais en son essence elle offre des traits la distinguant nettement des formes de la démocratie primitive. Cette distinction provient du caractère même de ses origines. Dans la démocratie primitive, elle est une forme de communauté historiquement créée. Ici elle est le produit conscient d'une certaine conception. Dans ce sens, la colonie de New-Plymouth se présente comme la première tentative de ce genre, qui fut suivie d'une série d'autres.

Ainsi en 1629, se crée la colonie de Massachusetts Bay. Celle-ci naquit de l'émigration en Amérique d'un groupe de Puritains Presbytériens. Ce groupe entra, avant son départ, en pourparlers avec la Plymouth Company, et en reçut en propriété des terres de Nouvelle-Angleterre. La Plymouth Company, fonctionnant sur la base d'une charte royale, conçue selon le droit commun des corporations, communiqua aux colons les règles d'admission des membres nouveaux, la procédure des assemblées générales, les méthodes d'administration des affaires communes, c'est-à-dire tout l'arsenal de règles nécessaires à un organisme autonome et démocratique. Avant même de quitter l'Angleterre, la colonie, selon les traditions démocratiques des Guildes, établit, en une assemblée générale, des statuts nouveaux, com-

plétant la charte. A l'arrivée en Amérique, est conclu un contrat analogue au *Mayflower Compact.*

A en juger par ce début, il était possible de supposer que par la suite également elle suivrait la voie démocratique. Mais en fait, il en fut autrement. Les idées du calvinisme pur prirent le dessus, et les premières années de la vie de la colonie virent sa transformation d'une colonie démocratique en un type d'aristocratie genevoise. Ainsi, à la première assemblée générale de 1630, fut votée une loi, selon laquelle les élections directes ne s'appliquent qu'au Conseil des Assistants du gouverneur, tandis que ce dernier est choisi parmi eux. Le Conseil et le gouverneur réunis ont le droit de nommer les magistrats et d'édicter les lois. Il est vrai que bientôt cette tendance purement aristocratique, défendue par Cotton, dut céder devant les éléments démocratiques. Et en 1634, le pouvoir législatif revient à l'Assemblée générale. Cependant la lutte n'en resta pas là. La question religieuse s'éleva, âpre du fait de la tolérance et de la liberté de conscience. La lutte prit des proportions plus grandes encore, si bien que des groupes de colons quittèrent le Massachusetts dans la période de 1636 à 1638.

Une partie des colons suit Thomas Hooker et crée le Connecticut. Une autre, avec Roger Williams, crée Rhode-Island et New-Hampshire. La partie la plus théocratique, non satisfaite de la politique de compromis du Massachusetts, s'en va également et crée New-Haven. Ces colonies nouvelles, à leur création, comme les deux premières colonies puritaines, concluent un contrat écrit et établissent une structure démocratique (1) (New-Haven excepté). Mais à côté de ce fait général, nous pouvons aussi en noter un nouveau, qui n'existait pas auparavant. Nous le trouvons dans les actes constitutionnels des nouvelles colonies. Parmi ceux-ci le plus intéressant

(1) Voir les détails à ce sujet au chap. III.

indiscutablement est celui du Connecticut, connu sous le nom de : *Fundamental orders*. Rédigé par Thomas Hooker, il fut accepté par l'assemblée générale des citoyens de Windsor, Nortford, Wetherfield. Il posait en principe une république fédérative, basée sur le système représentatif. Cet acte est d'autant plus intéressant qu'il est la première Constitution américaine écrite et soumise au vote populaire. Il débute dans les termes suivants :

« Sachant que, lorsqu'un peuple se forme, la parole de Dieu commande, afin de maintenir la paix et l'union, qu'un gouvernement régulier et convenable soit établi, conformément à sa volonté, pour l'ordonnance et la gestion des affaires publiques en tout temps, selon le besoin ; — conséquemment nous nous unissons et nous associons pour former un Etat, une république, et nous déclarons, tant pour nous-mêmes que pour nos successeurs et pour quiconque pourrait se joindre à nous par la suite, que nous avons formé un pacte mutuel d'union et de confédération (1)... »

Le second acte de même ordre fut le décret de 1641 adopté à l'Assemblée générale de Portsmouth, Rhode-Island :

« Il est arrêté et convenu à l'unanimité, que le gouvernement que ce corps politique constitue, pour la gloire de notre prince, dans cette île et la juridiction qui en dépend, est une *démocratie* au gouvernement populaire ; ce qui veut dire qu'à l'ensemble des citoyens régulièrement assemblés, ou à la majorité d'entre eux, appartient le pouvoir de faire et d'instituer les justes lois auxquelles ils seront soumis et de choisir, parmi eux, les magistrats qui auront la tâche de veiller à ce qu'elles

(1) Borgeaud. *Etablissement et revision des Constitutions en Europe*, Paris, 1893, pp. 14 et ss.

soient appliquées équitablement à tous, sans distinction (1). »

Ces deux actes, et le premier dans une plus grande mesure que l'autre, nous prouvent que leurs auteurs, Thomas Hooker d'un côté, Roger Williams de l'autre, y ont émis une idée entièrement nouvelle, à savoir l'idée d'une construction consciente de l'Etat par la volonté de personnes ayant exprimé leur consentement. De plus, on y trouve l'idée que cet Etat doit se construire sur une base démocratique, qui consiste en ce que : 1° les lois sont établies par tout le peuple à la majorité des voix ; 2° les magistrats sont choisis par le peuple et sont responsables devant lui.

Nous avons donc devant nous la question de savoir d'où proviennent ces idées, où il faut en chercher l'origine. Pour cela, il faut revenir quelque peu en arrière.

Lorsque nous parlions au début de ce chapitre du contrat de soumission et du contrat social, nous avons indiqué que le premier a été étudié avant le second, et nous avons donné l'analyse de la théorie du contrat de soumission dans sa forme la plus développée, celle des monarchomaques. Nous avons pu constater que ce contrat conduisait à la théorie de la représentation des Etats. Le peuple, dans cette conception, prenait un caractère étroit et spécial. La masse du peuple se trouvait en dehors de la vie politique.

La théorie religieuse des Brownistes fut un courant nouveau qui amena, dans le cadre de la vie religieuse et de son organisation, la démocratisation : à la place de l'Eglise hiérarchisée, rejetant par principe l'égalité et le droit pour ses membres de participer activement dans la vie de la communauté religieuse, se crée une forme nouvelle d'organisation religieuse entièrement opposée à l'Eglise officielle, forme basée sur le libre consentement

(1) BORGEAUD, *Etablissement, op. cit.*, pp. 15-16.

de tous, considérés comme égaux, et dont l'exemple était tiré de l'organisation des Guildes. Cette même forme de modèle démocratique passa ensuite dans les colonies, qui étaient en fait de petits Etats.

Le passage de ces principes du cadre de la vie religieuse dans celui de la politique, comme nous l'avons indiqué, se produisit d'une façon entièrement automatique, car le passage de l'un à l'autre, de la communauté religieuse, par l'intermédiaire de la compagnie de commerce, à un corps politique, s'est opéré inconsciemment. Les pères Pilgrims étaient encore très loin, comme nous l'avons dit, de s'imaginer former non une colonie d'esprit religieux, mais un Etat.

Maintenant que les événements du Massachusetts ont placé une partie des colons dans l'obligation de s'en séparer, devant eux, comme en témoignent les actes ci-dessus cités, déjà tout à fait clairement et consciemment apparaît le but de création d'un corps politique à bases démocratiques. Pour que cette notion s'élevât à une création consciente, il fallait donc qu'apparussent les idées correspondantes. C'est-à-dire que les dirigeants des colons prêchaient des idées nouvelles qui leur permirent d'accomplir cet acte prémédité et conscient.

Ces idées nouvelles sont justement la théorie du contrat social. Venue remplacer l'idée Aristotélicienne sur l'origine de la société, elle mettait en avant une position nouvelle, affirmant que la société se forme par la voie d'un contrat entre hommes égaux. Le premier qui défendit cette notion nouvelle de l'origine de la société fut Richard Hooker (1) qui, en 1594, écrivit « Laws of Ecclesiastic Politics ».

(1) Treuman voit les sources de la théorie du contrat social chez le monarchomaque Solomonius dans son œuvre « De principatu », Libri VI, Paris 1578, mais elle est encore insuffisamment développée pour qu'on puisse affirmer que Solomonius est le père de cette théorie. Pour ce qui est de l'attribution faite par Gierke de la paternité de la théorie à Althusius, Jellinek y répond

Cette théorie de la formation artificielle de la Société suppose logiquement l'existence d'un état pré-social. Cet état reçoit l'appellation d'état naturel, où les rapports entre hommes sont réglés, bien ou mal — cela dépend des vues personnelles des penseurs politiques — par le droit naturel. L'élaboration de la notion même de droit naturel, remonte loin dans l'histoire, puisqu'on peut l'apercevoir chez les philisophes grecs ; et la notion d'Etat naturel plus loin encore. Mais cette idée commence à jouer un rôle tout à fait particulier en relation avec la théorie du contrat social, car elle aide à détruire dans ses racines la notion du peuple en tant que classes instituées depuis la plus haute antiquité, inégales et différenciées. Elle décompose ce peuple en atomes, et en atomes égaux entre eux. Et lorsque les hommes créent une société, à cette création participe la libre manifestation de volonté de tous. En conséquence, le peuple c'est la *multitudo singulorum*, il comprend tous les hommes sans exception, tous prenant part dans la formation de la société. Cette conception ouvre la porte aux constructions politiques les plus hardies. Mais pour que la nouvelle conception de la société se transforme, selon l'expression de Dunning, en « l'arme la plus efficace dans l'arsenal de ceux qui attaquèrent l'Eglise et le trône » (1), il fallait que vinssent s'ajouter à l'idée fondamentale une série de notions complémentaires fort importantes. Chez Hooker lui-même, ces compléments font défaut (2). Toute

fort justement dans « *Das Recht des modernen Staates* », Berlin, 1900, p. 183, remarque 2, en indiquant que chez Althusius l'Etat repose non sur les individus, mais sur leurs corporations, c'est-à-dire qu'il y est introduit des chaînons supplémentaires. Cela change fortement l'aspect de la construction classique du contrat social. De cette façon, nous pouvons réellement considérer Hooker comme le père de la théorie du contrat social.

(1) DUNNING W.-A. — *A History of political theories from Luther to Montesquieu*, New-York, 1905, p. 120.

(2) Il écrivait son ouvrage pour la défense de la politique d'Elisabeth.

sa doctrine se réduit à l'affirmation de l'existence d'un état pré-social. Il se le représente comme le règne du mal et de la violence. La fin de cet état de choses, c'est un consentement général à se soumettre à une personne, qui se traduit dans la conclusion d'un accord mutuel. Si sa doctrine présente un point révolutionnaire, il faut le chercher dans le passage suivant : « Sans consentement commun, il n'y a pas de raison dont puisse se réclamer un homme pour prendre sur lui d'être le chef ou le juge d'un autre » (1). Mais de ce postulat, il ne tire aucune conclusion pratique. Chez lui, le contrat lui-même est conclu pour une durée perpétuelle, et le pouvoir du roi reste aussi absolu qu'il l'était chez les anciens partisans du contrat de soumission, qui interprétaient ce contrat en faveur du monarque.

Il est indispensable de souligner une fois de plus que la théorie du contrat elle-même, aussi bien dans sa forme primitive (contrat unique) que dans sa forme développée (où nous voyons jusqu'à quatre contrats), peut être utilisée pour renforcer le pouvoir absolu du monarque [Th. Hobbes (2), Pufendorf (3)], aussi bien que dans un but démocratique. Tout dépend des buts que se proposent ceux qui prônent et développent la théorie du contrat. Seul est indiscutable le fait que la théorie du contrat social est une arme plus radicale encore aux mains des champions des principes démocratiques, et favorise l'élaboration d'une doctrine révolutionnaire plus puissante que la seule théorie du contrat de soumission.

Avant tout, cette théorie a permis aux partisans de la

(1) *Ecclesiastical Policy I*, X, (4), DUNNING, *op. cit.*, p. 211.

(2) Voir son célèbre : *Leviathan, or the Matter, forme and power y a commonwealth, ecclesiastical and civil.* London, 1651.

(3) Sur la base de la théorie de Pufendorf, le Théophane Prokopovitch a écrit une thèse célèbre : « La vérité de la volonté du monarque », qui servit à justifier l'absolutisme de Pierre le Grand et fut ensuite incorporée en entier dans le Recueil des Lois de l'Empire russe. Voir GOURVITCH. *La vérité de la volonté du monarque par Théophane Prokopovitch et ses sources en Europe Occidentale*, Juriev, 1915 (en russe).

souveraineté du peuple de transformer profondément leur conception du peuple et d'y introduire un courant démocratique. La souveraineté devient souveraineté de tous où chaque citoyen a part égale. C'est pourquoi on peut affirmer que ce n'est que du moment où apparaît la théorie du contrat social que naît la conception démocratique de la souveraineté du peuple. Ensuite, la théorie du contrat social ouvre devant les réformateurs radicaux les plus larges perspectives. Si le contrat de soumission amenait, dans son interprétation radicale, à la possibilité de la rupture du contrat originel avec le prince pour conclure un contrat nouveau, cette novation laissait intacte la société elle-même, avec ses formes sociales, ses traditions et ses droits. La théorie du contrat social, au contraire, aboutit à des résultats entièrement différents. Ici, à la rupture du contrat, se brisent non seulement les liens politiques entre le peuple et le prince, mais aussi les liens sociaux amalgamant les individus en nation. Tout revient en l'état primitif et les hommes reprennent leur *status naturalis*. Par là même disparaît le caractère permanent de la société et de ses traditions. Disparaît aussi toute nécessité de prendre en considération, dans la structure politico-sociale, le passé historique. Sur la base d'une telle conception de la société peuvent s'édifier les systèmes politiques les plus radicaux. Enfin, il faut noter que la théorie du contrat social, en atteignant son point culminant, anéantit entièrement la théorie du contrat de soumission. Dès lors, le contrat social lui-même devient créateur non seulement de la société, mais même de l'Etat. Cette conception du contrat social se trouve brillamment développée au XVIIIe siècle chez Rousseau. Celui-ci estime qu'il n'existe qu'un contrat social, et voit à la place du contrat de soumission un acte unilatéral de mandat, de commission, par lequel le peuple confie au gouvernement, en qualité de mandataire, l'administration des affaires courantes. Mais cette conception n'était pas non plus étrangère au XVIIe siècle. Cela s'explique par une nécessité purement pratique. En

Angleterre, après la chute du pouvoir royal en 1648, disparaît le second contractant, et le contrat de soumission prend fin en conséquence. Dans les colonies américaines, les conditions étaient également favorables pour que la conception que nous avons indiquée fasse fortune. De cette façon, le contrat social devient le contrat universel qui tire les hommes du *status naturalis* pour les faire passer à l'état de société, et en même temps crée l'Etat.

De là, une conséquence fort importante pour nous. Nous avons plus haut remarqué que le contrat de soumission, chez les partisans de la souveraineté du peuple, se transformait, par la force des choses, en une charte constitutionnelle, réglant les droits et les devoirs des contractants. Cette transformation s'opérait au nom de la protection des droits et de la liberté des citoyens. Il ne serait pas logique de supposer que la disparition du contrat de soumission devait entraîner celle de l'idée de charte, puisque le but auquel servait ce contrat non seulement n'avait pas disparu, mais s'était au contraire précisé. La lutte pour la liberté, l'égalité et le droit devient la devise du jour. C'est pourquoi il est naturel que l'idée d'une Constitution écrite, jouant le rôle de contrat, non seulement ne meure pas, mais acquière une popularité encore plus grande. Elle devient un élément intangible du contrat social lui-même.

Cette nouvelle théorie du contrat social, dans son interprétation révolutionnaire, étudiée dans des cercles indépendants d'inspiration radicale, devint une idée fondamentale de leur credo politique et trouva un vivant écho en Nouvelle-Angleterre, parmi les colons, dont le mode de vie lui-même menait à une acceptation facile de ces idées, en parfaite correspondance avec lui (1).

(1) Une popularité particulière s'attache à l'idée du consentement. Elle reçoit une interprétation très généralisatrice. En voici des exemples :

Il n'est donc pas étonnant que vers 1640 nous puissions rencontrer une théorie entièrement élaborée de la souveraineté populaire, avec toutes les déductions qui en découlent. Pour le prouver, il nous suffit de donner un extrait du « Sermon prêché à Hartford le 31 mai 1638 », composé par Thomas Hooker, avant l'adoption des *Fundamental Orders of Connecticut* :

« Le choix des magistrats appartient au peuple par commission de Dieu même.

» Ceux qui ont le droit d'élire des officiers et des magistrats ont le droit de fixer les limites du pouvoir et de la fonction auxquels ils les appellent. Et ceci, tout d'abord, parce que le principe de l'autorité réside dans le libre consentement du peuple (1). »

Du point de vue de cette théorie deviennent compréhensibles et nets non seulement le contenu des actes cités, mais aussi le rôle que jouent ces Constitutions écrites. Nous voyons qu'elles représentent ici un élément indispensable du contrat social. Mais de ce fait, conformément à toute la structure de la doctrine, ce contrat doit provenir de tous, être la libre expression de volonté de chacun de ceux qui entrent dans la société. De là

« Toutes les relations voulues, c'est-à-dire toutes les relations qui ne sont pas le produit de la nature ou de la violence, sont consacrées par un contrat ».

An Apologie of the Churches in New England for Church covenant (1639), RICHARD MATHER. Cité d'après MERRIAM. *A History of the American political Theories*, New-York, 1903.

En 1639 le clergé dit : « Chaque cité existe du fait d'un covenant conclu par ses membres. Chaque citoyen, pour jouir du droit de cité, doit prêter un serment ». (OSGOOD, *op. cit.*, p. 24.) Hooker dit que le pouvoir n'est que le résultat d'un consentement. « Ce consentement est à la base de chaque covenant conclu : que ce soit entre le prince et le peuple, le mari et la femme, le maître et ses serviteurs, mais avant tout entre les membres de confédérations ou de corporations. » (OSGOOD, *op. cit.*, p. 5.)

(1) Cité par BORGEAUD, *op. cit.*, v. 6, p. 8.

le vote populaire, de là aussi les formes spéciales du mode contractuel. Les colonies américaines, construisant les premières toute leur vie politique sur des bases démocratiques consciemment acceptées, mettent aussi les premières en pratique l'idée du contrat social.

Mais, bien plus, par leur exemple, elles exercent une certaine influence sur l'Angleterre même, qui représentait à ce moment un chaos de passions politico-religieuses, où les idées d'orientation radicalement démocratiques, liées aux noms de Henry Parker, Rutherford, Prynn, Goodwin, Ireton, Lilburn (1), trouvaient écho dans de larges cercles de la société et surtout de l'armée. Par conséquent, nous concentrerons aussi notre attention sur la vie politique de ce pays.

Comme les vues prêchées en cette période ne sont rien d'autre que la réplique, sous telle ou telle forme, avec telle ou telle variante, de l'idée fondamentale de la souveraineté populaire et de la théorie du contrat social, dont nous venons de parler, nous n'aurons pas besoin de nous y arrêter. Notre attention, dans cette période de l'histoire anglaise, se concentrera sur les tentatives consistant à appeler les masses populaires à une participation active dans la vie politique et religieuse, par la voie de plébiscites universels.

Le premier acte intéressant dans ce domaine est le Covenant conclu en Ecosse en 1638 par tout le peuple au nom de la défense du culte puritain. C'est là que l'idée du consentement du peuple entier — certes pas dans la forme classique du contrat social, car cela se passe dans le domaine de la vie religieuse — trouva son expression éclatante. Mais ce n'est pas le Covenant qui doit attirer notre attention spéciale. Bien plus précieux pour nous est le mode de conclusion de ce Covenant,

(1) Voir G.-P. Gooch. *The history of english democratic ideas in the seventeenth century*, Cambridge, 1898, pp. 108 et ss.

par le vote du peuple entier. Pour la première fois dans l'histoire d'un grand Etat, nous constatons le fait d'un plébiscite. Evidemment, il n'est pas sans intérêt de savoir sous quelles formes techniques il a été réalisé.

Dans la capitale même, selon l'historien, le vote eut lieu sous la forme suivante :

« Le 28 février 1638 fut le jour fixé pour signer le « Covenant ». Au lever du jour, tous les délégués étaient réunis. On leur lut le « covenant » et chaque proposition, après avoir été débattue, fut acceptée. Le meeting pour signer le « covenant » avait été fixé pour l'après-midi, et une foule de gens se réunit dans l'église de Greyfriars et dans le cimetière. Venues de toutes les parties du royaume, environ soixante mille personnes se rassemblèrent. Et avant l'arrivée des délégués, l'église et les terrains alentour étaient combles ; les hommes et les femmes, les plus vaillants et les plus sages de l'Ecosse, s'y étaient rassemblés. Vers les 2 heures, Rothes, London, Henderson, Dickson et Johnstone firent leur entrée, portant un exemplaire du covenant préparé pour recevoir les signatures. Le comte de Londres, alors se détachant des autres délégués, parla à l'assemblée... Lorsqu'il eut terminé son discours, Johnston of Warriston déroula la grande feuille de parchemin et lut le texte du « covenant ». L'occasion fut alors donnée à ceux qui auraient pu avoir des objections à présenter, de le faire, mais personne ne s'avança. Un noble, chargé d'années, le comte du Sutherland, fut le premier à signer la « convention », et ensuite les noms vinrent s'ajouter aux noms en une succession rapide jusqu'à ce que tous ceux qui étaient dans l'église eussent donné leur signature. La feuille de parchemin fut alors apportée au dehors dans le cimetière, sur une pierre tombale, pour y recevoir d'autres signatures. Ici la scène devint encore plus impressionnante. De nombreux assistants ne furent plus en état de maîtriser leur émotion, quelques-uns pleurèrent et sanglotèrent, d'autres laissèrent

échapper des cris d'enthousiasme ; quelques-uns ajoutèrent après leur signature les mots : « Jusqu'à la mort. » Il y en eut même qui s'ouvrirent les veines afin de signer de leur propre sang. Au fur et à mesure que l'espace réservé aux signatures se remplissait, ils écrivirent leur nom sous une forme abrégée jusqu'à se borner à ne plus donner que leurs initiales une fois arrivés au bout de la page. De telle sorte qu'il ne restait plus la moindre place, pas même de quoi écrire une seule lettre (1). »

Pour ce qui est de la province, on y envoya des copies du contrat, qui parvinrent dans les coins les plus éloignés du pays. L'adhésion au contrat était entièrement libre. Il est curieux de remarquer que nous trouvons en province sur les listes les signatures des mêmes personnages, bien connus à l'époque. C'était une espèce de propagande. La présence sur le contrat des signatures de personnes connues pouvait attirer les masses populaires (2).

Le vote populaire lui-même se passait, selon un contemporain, de la façon suivante :

« Les gentilshommes et les nobles portaient les exemplaires du « covenant » dans leurs portefeuilles ou dans leurs poches, en quête de personnes qui veuillent y donner leur signature, ils faisaient aussi tous leurs efforts auprès de leurs amis particuliers pour obtenir leur adhésion. Les fidèles signaient le « covenant » publiquement dans les églises sous l'incitation des pasteurs. On pouvait aussi donner sa signature et prêter son serment à part. Chacun avait le droit de prêter serment et était sûr d'être le bienvenu, et celui qui le désirait était autorisé à emporter un exemplaire du covenant et à recevoir le serment et la signature de ceux

(1) Hanna. *The Scotch-Irish*, New-York, 1902, I, 445, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 51.

(2) Lobingier, *op. cit.*, p. 51, rem. 4.

qui, à leur tour, déclaraient vouloir y adhérer. Et le zèle de ceux qui venaient apposer leur signature était tel qu'ils versaient parfois des larmes en le faisant ; et l'on rapporte qu'il arrivait souvent que des fidèles signaient de leur propre sang en guise d'encre (1). »

Le second plébiscite eut lieu en 1643 à l'occasion d'un conflit aigu entre le roi et le Parlement ayant amené un véritable complot contre le Parlement. La découverte de ce complot donna prétexte aux parlementaires de rédiger un covenant baptisé « vœu sacré et covenant formé par les Lords et les Communes après la découverte du récent projet effroyable et traître de destruction de ce Parlement et du Royaume ». Il fut signé par tous les membres de la Chambre, puis, comme en fait foi Clarendon, ils « envoyèrent leurs commissaires à Londres pour les informer de cette heureuse découverte et de la manière miraculeuse dont Dieu les avoit préservés ; et pour les engager dans le même serment, qui fut aussitôt présenté, et par l'industrie de leur clergé, tous les habitants le signèrent en moins de temps qu'on ne peut se l'imaginer. De là, il fut porté à l'armée avec la même diligence, et avec la même formalité, afin de se guérir de la peur de tous les inconvénients qui pouvoient survenir de ce côté-là (2). »

Clarendon ne donne aucune explication plus détaillée, mais il faut supposer que techniquement le vote du covenant était organisé sur le type du covenant de 1638. Il est curieux de noter seulement que ce vote était loin d'être libre, car la signature représentait « la marque de distinction pour connoître ceux qui étoient leurs amis

(1) *A well educated country clergyman of the north who looked at the scene with divided interest*, Burton, *History of Scotland*, Edinburg and London, 1873, t. VI, p. 187, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 52.

(2) EDWARD, COMTE DE CLARENDON. *Histoire de la Rebellion et des guerres civiles d'Angleterre depuis* 1641 *jusqu'au rétablissement du roi Charles II*, La Haye, 1709, t. III, liv. VII, p. 475.

ou leurs ennemis » si bien que « ceux qui le refusoient, passoient pour les plus mal-intentionnés, et étoient poursuivis comme tels, sans autre raison que leur refus (1) ».

Enfin vient le plébiscite lié à la conclusion de la « Ligue et Covenant pour la réforme et défense de la religion, l'honneur et le bonheur du roi, et la paix et la sécurité des trois royaumes d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande », qui en fait n'était pas un traité entre les trois royaumes, mais un contrat conclu par le peuple entier. Le contrat débute en ces termes :

« Nous, Nobles, Barons, Chevaliers, Gentilshommes, Citoyens, Bourgeois, Ministres de l'Evangile et tous les Habitans en général des Royaumes d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande... après avoir tenté tous les autres moyens de supplication, de remontrances, de protestations et de souffrance et de tout mûrement délibéré nous avons résolu et déterminé pour garantir nous et notre Religion d'une destruction entière, selon la louable pratique de ces Royaumes dans les tems précédens, et à l'exemple du Peuple de Dieu chez les autres Nations, d'entrer dans une mutuelle et formelle association et convention, que nous souscrivons tous, et chacun de nous pour son égard, et dont nous jurons l'exécution en levant nos mains au Dieu Très-Haut (2). »

Ce Covenant est adopté par vote populaire dans les trois royaumes. En Ecosse, il est adopté par le même système que le Covenant de 1638. En Angleterre, il est d'abord signé par les membres du Parlement, comme « vœu et covenant sacré », après quoi le Parlement édicte un décret ordonnant « à tous les ministres des églises paroissiales dans Londres et Westminster, dans les faubourgs et dans toute la ligne de communication, de lire et expliquer cette convention dans leurs assem-

(1) *Ibid.*

(2) CLARENDON, *op. cit.*, tome IV, liv. VII, pp. 26-27.

blées au premier jour de fête et d'exhorter leurs auditeurs à la recevoir » (1).

Des mesures spéciales sont prises pour « faire approuver la convention par la Ville et la Corporation de Londres », de même que par tous les étudiants des Collèges de Droit de la capitale.

C'est seulement après qu'eurent été obtenues les signatures de Londres et de ses environs que le Covenant, en février 1644, est envoyé en province, à la signature de toutes les personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans.

Pour ce qui est de l'Irlande, l'opération y fut effectuée de la façon suivante :

« Le 4 novembre 1643, Owen O'Connolloy fut délégué par le Parlement aux « commanders » de l'Ulster, afin de prendre les mesures nécessaires pour faire accepter le « covenant » en Irlande. Dans ce but, le Révérend James Hamilton et trois autres pasteurs firent la traversée au printemps suivant. Le 1er avril 1644, ils présentèrent leur mandat au Presbytère et bientôt après ils se mirent au travail pour recueillir des signatures. Dans l'armée, le texte du covenant était présenté par les chapelains attachés aux différents régiments, ou, s'il n'y avait pas de chapelain, par des délégués écossais. Major Dalgell, qui se révéla être par la suite un grand persécuteur, fut la seule personne appartenant à l'armée qui refusa de prêter serment. Ensuite les populations vinrent en foule autour des endroits où les troupes étaient cantonnées. Tout le monde adhéra au « covenant » spontanément, à l'exception de quelques ministres de l'Eglise épiscopale et de quelques individus sans foi ni loi, de sorte que le nombre de personnes venues ainsi pour adhérer au « covenant » était plus élevé que celui des hommes composant l'armée... Ensuite les délégués en

(1) CLARENDON, *op. cit.*, tome IV, p. 33.

mission se rendirent de ville en ville pour prêcher et expliquer les différents articles du document qu'ils transportaient.

Après avoir rempli leur mission à Antrim et à Dowon où étaient cantonnées des troupes, ils se mirent en route pour l'extrême nord. De Ballymena, ils se rendirent avec une escorte à cheval vers Coleraine qui se trouvait sous les ordres d'un certain William Hume attaché au régiment du général Leslie. Le jour suivant (un jeudi), ils se rendirent à l'église et devant la communauté composée presque exclusivement de soldats de la garnison, ils expliquèrent le « covenant », le confiant à la méditation des fidèles jusqu'au samedi suivant, jour de Pâques. Ce jour de grande fête l'affluence des populations venant de la ville et des campagnes fut très grande. Ils exposèrent plus en détail le texte du « covenant »...

C'est de cette manière que les gens adhérèrent au « covenant » dans la plus grande partie de l'Ulster... De Coleraine, les missionnaires se rendirent à Derry, et de Derry aux parties presbytériennes du comté de Donegel... Dans l'Ulster, le « Covenant » fut signé par près de seize mille personnes en dehors de l'armée » (1).

Malgré certaines différences entre le mode de votation des conventions conclues, nous pouvons constater que furent appliquées au vote populaire les mêmes règles que pour la conclusion d'un contrat écrit. Nous avons devant nous le texte d'un contrat, il est vrai, en de nombreux exemplaires, sous lequel figurent les signatures individuelles des personnes donnant leur consentement. Vu l'immensité de l'entreprise (2) et le manque d'expérience

(1) HANNA, *op. cit.*, pp. 569-570. Cité d'après LOBINGIER, p. 62.

(2) Ernest Nys nous indique qu'en Angleterre il y avait 4.600.000 habitants en 1580, et 5.500.000 en 1860. On peut donc en déduire qu'au moment des plebiscites en question il y avait à peu près 5 millions d'habitants dans ce pays. NYS Ernest, *Etudes de droit international et de droit politique*, Bruxelles, 1896, p. 6.

et de moyens techniques, les signatures ne purent être recueillies simultanément et le furent dans le plus grand désordre et sans être vérifiées. Mais par les formes qu'ils revêtent, les votes populaires s'inspirent encore des règles des corporations et communautés religieuses, dont nous avons parlé plus haut.

Ce qui les rend particulièrement intéressants, c'est l'envergure des opérations qu'ils comportent. Il est à remarquer aussi que ces plébiscites se faisaient sous la forme du vote individuel. Mais pour ce qui concerne la technique des plébiscites dans ses détails, elle laisse beaucoup à désirer. Elle est très primitive, lourde, et ne donne à l'expression de la volonté populaire aucune souplesse. Il n'est donc pas étonnant qu'elle n'ait exercé plus tard aucune influence sur les autres pays.

Mais cette technique marque d'une empreinte ineffaçable tous les essais de plébiscite faits en Angleterre à cette époque. En effet, bien que les tentatives de ce genre de vote populaire ne se renouvellent plus sur une aussi grande échelle, l'idée en reste vivante, s'affermit et prend une forme plus précise Elle se laïcise et se présente à nous comme une suite logique de la théorie du contrat social. Le plébiscite commence à prendre place au même rang que les autres idéals démocratiques dans les actes politiques des milieux indépendants de tendances radicales.

L'acte le plus important dans cet ordre d'idées est sans aucun doute « l'Agreement of the People ». Mais avant d'y arrêter notre attention, il convient de rappeler « The Case of Army truly stated » (Le cas de l'Armée véridiquement exposé) du 18 octobre 1647 qui en représente logiquement la phase moins évoluée ; et qui, avant tout, est intéressant par ceci qu'il formule clairement la doctrine de la souveraineté populaire et les conséquences qui en découlent (1).

(1) Il affirme « que le pouvoir réside dès l'origine et essentiellement dans le corps entier du peuple de cette nation ; que le droit du peuple de choisir librement ses représentants et

Mais ce qui mérite surtout l'attention, c'est la présence dans cet acte de l'exigence de la création d'une Constitution nouvelle : « Law paramount », qui ne pût être susceptible de modification de la part du Parlement.

Cette demande est reprise, en l'approfondissant et en la précisant, au meeting célèbre de Putney Church, où se produit la discussion du projet de Constitution, qui reçut nom de « Agreement of the People ».

Ce projet présente pour nous un intérêt particulier en raison de son article IV, traitant des rapports mutuels entre le peuple et ses représentants. Il dit que :

« ... les pouvoirs du Parlement actuel et de tous les représentants à venir de cette Nation sont exclusivement subordonnés à ceux de leurs constituants et s'étendent, sans le consentement ou le concours d'aucune personne ou d'aucun corps, à la législation, à l'établissement des offices et cours de justice, à la nomination et à la surveillance des magistrats et officiers de tout rang, à la déclaration de guerre et à la conclusion de la paix, à la négociation des traités avec les Puissances étrangères et, généralement, à tous les droits que les constituants ne se sont pas expressément ou implicitement réservés à eux-mêmes, *ainsi qu'il suit...* (1) ».

Ensuite vient l'énumération de ces droits réservés qui comprennent : 1° la législation des affaires religieuses ; 2° la question du service militaire obligatoire ; 3° le droit de poursuite pour délits politiques ; 4° la création d'un privilège et la contravention au principe de l'égalité de tous devant la loi.

d'exprimer sa volonté par l'intermédiaire de ses représentants est le seul fondement et la seule origine de tout gouvernement et que c'est là la raison et le but qui détermine le choix de tout gouverneur juste, quelle que soit la compréhension qu'il ait de la sécurité et du bien public ». Cité d'après Osgood, *op. cit.*, p. 22.

(1) Borgeaud, *op. cit.*, t. V, p. 315.

Le texte continue ensuite en ces termes :

« Nous *déclarons que ce sont là nos droits de naissance* et que nous sommes résolus, d'un commun accord, à les maintenir de toutes nos forces, contre toute opposition, quelle qu'elle soit. Nous y sommes obligés, non seulement par l'exemple de nos ancêtres, dont le sang a souvent coulé en vain pour la recouvrance de leurs libertés et qui se sont laissés dérober le fruit de leurs victoires par des *accommodements trompeurs*, mais encore par notre vieille expérience, nous qui, après avoir longtemps attendu et chèrement acheté le droit de proclamer nos principes de gouvernement, sommes néanmoins rendus dépendants pour l'établissement de la paix et de la liberté de celui-là même qui voulait nous asservir et qui a attiré sur nous le fléau de la guerre (1). »

L'idée fondamentale que nous trouvons ici est la suivante : le peuple, jouissant de tout le pouvoir en son universalité, délègue au Parlement son pouvoir, mais pour partie seulement. Il se réserve le droit de régler en dernier ressort les questions touchant aux droits les plus fondamentaux. En d'autres mots, en nous exprimant en termes modernes, nous dirions que l'Agreement réclamait le referendum obligatoire sur certaines questions. L'idée de l'existence de droits retenus dans le domaine politique, est formulée pour la première fois dans cet acte. Mais on peut en trouver les racines à une période antérieure, à l'époque de la Réforme. Dès 1572, Cartright affirme que « à la congrégation elle-même, directement consultée, appartient la décision suprême, lorsqu'il s'agit d'une mesure grave, comme l'excommunication d'un de ses membres, la révocation d'un ministre ou d'un ancien » (2).

(1) BORGEAUD, *op. cit.*, t. V, p. 316.

(2) *A second Admonition to the Parliament*, 1617, p. 59. Cité d'après BORGEAUD, *op. cit.*, t. V, p. 295.

De cette façon, il a divisé les droits du peuple en déléguables et non déléguables. Les Puritains de l'époque de la Révolution n'avaient plus qu'à transposer cette division du domaine religieux au domaine civil, ce qu'ils firent, comme nous le savons. Cette transposition pouvait être effectuée d'autant plus facilement qu'entre l'armée indépendante aux idées radicales et les membres du Parlement, régnait un manque mutuel de confiance entraînant des conflits incessants. Ce différend entre deux éléments actifs de la vie politique ne pouvait manquer d'affaiblir l'autorité des députés. L'armée s'efforçait d'amoindrir la puissance de la Chambre, et suivait celui qui, tel Lilburne, défendait l'idée de la dépendance des députés par rapport aux électeurs, et s'efforçait de limiter leur pouvoir (1). Le résultat du triomphe de ce point de vue fut l'article IV que nous avons cité plus haut. Mais l' « Agreement » allait plus loin encore dans la reconnaissance des droits retenus. L'introduction à l'Agreement nous montre qu'on compte parmi les droits retenus le droit de confirmer la Constitution, c'est-à-dire en d'autres termes que nous voyons l'exigence du referendum obligatoire pour tous les problèmes constitutionnels. Voici ce que dit cette introduction :

« Mais en vous soumettant notre plan, nous vous présentons cette requête respectueuse :

» 1° Que, pleinement approuvé par vous et *accepté par le peuple* tel qu'il est, ou non, il soit inséré dans

(1) Lilburne, emprisonné à Newgate, en 1645, écrivait dans une proclamation au peuple : « Imaginer que l'ombre ou l'image d'une chose a plus de prix que la chose elle-même, ou que la Chambre des Communes a plus de valeur et d'importance que le peuple qu'elle représente et sert, c'est tout comme si l'on affirmait que l'agent ou l'ambassadeur d'un prince a autant ou plus d'autorité que le prince lui-même ». BORGEAUD, *op. cit.*, t. V, p. 307. Voir aussi son Adresse aux Communes de 1846, BORGEAUD, *op. cit.*, t. V, p. 308.

vos procès-verbaux et conservé à vos archives, témoignage perpétuel de nos intentions vraies et de tous nos efforts pour amener un accord équitable et salutaire, preuve authentique pour chacun de ce à quoi nous sommes prêts et désireux de souscrire. Ainsi la jalousie sera satisfaite et la bouche sera fermée de ceux qui sont portés à penser ou à dire que nous ne savons ce que nous voulons ;

» 2° Qu'avec toute la diligence que comporteront les affaires importantes et pressées qui réclament vos soins immédiats, il soit pris par vous en la plus sérieuse considération et que vous en délibéreriez mûrement. Ce n'est pas que nous désirions que l'ensemble, ou telle partie qui vous conviendrait, en soit imposé par votre autorité pour être la loi du royaume, il perdrait ainsi le caractère que nous tenons à lui conserver de « Pacte du Peuple », c'est à cette unique fin qu'il reçoive, pour autant qu'il sera conforme à votre manière de voir, le sceau de votre approbation (1). »

Cette introduction montre que ceux qui l'ont composée regardaient l'acte constitutionnel comme un contrat social, devant obligatoirement être revêtu des signatures de tous ceux qui désirent être soumis à la loi. Que si nous nous demandons de quelle façon ils se représentaient la technique de ce vote, nous nous référerons aux indications contenues dans l'introduction (2) et à la pratique du vote des Covenants. Nous pouvons alors dire sans

(1) BORGEAUD, *op. cit.*, t. V, pp. 304 et ss. En fin de l'adresse introductive à l' « Agreement of the People of England ».

(2) ... « Que, conformément à la procédure qui y est prévue, il soit partout soumis au peuple pour être signé par ceux qui seront disposés, ainsi que le sont les pétitions et autres actes librement consentis. Dans l'intervalle, le règlement des questions qui sont renvoyées à des commissaires dans les divers comtés se fera de manière à acheminer à sa mise à exécution complète. Les signatures ayant été recueillies et les listes compulsées (celles-ci devant être retournées par les commissaires au mois d'avril pro-

crainte que l' « Agreement » devait être voté d'après le système appliqué pour les contrats religieux, étudié en détail plus haut.

Mais la situation politique s'orienta plus tard de façon si peu favorable que non seulement il n'y eut pas de vote populaire de l' « Agreement », mais encore qu'il n'entra pas en vigueur comme Constitution. Le Protectorat vient remplacer la République et Cromwell devient nettement hostile aux droits du peuple. Pourtant les idées radicalement républicaines ne meurent pas. L'opposition compte dans ses rangs des noms aussi illustres que ceux de Milton, d'Harrington, Henri Vane, qui continuent la tâche de leurs prédécesseurs. L'idée du referendum constitutionnel ne meurt pas non plus. Si nous ne trouvons pas chez Milton l'idée d'une obligation de donner au peuple le droit de confirmer la Constitution (1), il en est autrement des deux autres champions déclarés de la République. Ainsi Henry Vane, en mars 1655, édite une brochure sous le titre : « Apaisement proposé et résolu à l'occasion du dernier et opportun appel public à l'humiliation, afin de resserrer les liens d'amour entre les membres du parti des hommes honnêtes, avec le désir de mettre du baume sur la blessure avant qu'elle ne s'envenime » (2).

chain), s'il ressort qu'il a été en général ou communément accepté dans le peuple ou du moins parmi les gens bien intentionnés et qui ne sont pas coupables de rebellion, il sera promulgué et mis à exécution conformément à sa teneur et substance. Adresse introductive à l' « Agreement of the People of England ». BORGEAUD, *op. cit.*, pp. 304 et ss.

(1) Voir A. GEFFROY. *Etude sur les pamphlets politiques et religieux de Milton*, Paris, 1848.

(2) « A Healing Question propounded and resolved upon occasion of the late publique and seasonable Call to Humiliation, in order to Love and Union amongst the Honest Party ; and with a Desire to apply Balsame to the Wound, before it become incurable ». FORSTER JOHN, *Eminent British Statesmen*. Appendix. t. IV, London, 1838.

Dans cette brochure, imbue jusqu'au bout d'une idéologie radicalement républicaine, il propose l'élaboration d'une Constitution nouvelle qui, selon son idée, doit être élaborée par un organe représentatif spécial ou convention, et soumise ensuite au vote populaire.

Voici quelle sera la technique de ce vote : chaque individu apposera sa signature au bas du texte de la Constitution pour témoigner de son consentement individuel. « C'est ainsi », dit-on, dans le texte cité plus haut, « que le respect des lois sera le mieux assuré et que le peuple s'affirmera dans la plénitude de sa souveraineté » (1). Il n'y a ici, comme on le voit, aucun progrès sur la technique du vote populaire appliquée lors de la formation des premiers covenants religieux.

Chez Harrington, nous rencontrons la même pensée. Il écrit en 1659 un bref travail exprimant sa doctrine, sous le titre : « Des voies et moyens de présenter et de réaliser sous la forme la plus parfaite une communauté fondée sur l'égalité et viable avec le libre consentement et la sanction expresse de tout le peuple d'Angleterre » (2).

Dans cet ouvrage, le titre seul exprime clairement la pensée de soumettre la Constitution nouvelle à l'approbation populaire. A cette brochure est joint un document rédigé également par lui, et lu au Parlement par Neville : « L'humble pétition de plusieurs personnes de bonne volonté, présentée le 6 juillet 1659 » (3), dans lequel sous une forme diplomatique se révèle la même revendication. Nous y lisons ce qui suit : « Et si, en outre,

(1) *Op. cit.*, pp. 376-377.

(2) The Ways and Means wherby an Equal and Lasting commonwealth may be suddenly introduc'd, and perfect by formded, with the free Consent and actual confirmation of the Whole People of England ». HARRINGTON. *The Oceana of James Harrington and his other work*, London, 1700.

(3) « The Humble Petition of diverse well affected Persons, delivered the 6th day of July, 1659 ». HARRINGTON, *op. cit.*

les honorables membres du Parlement estiment que c'est nécessaire, les principes fondamentaux du gouvernement seront approuvés oralement ou par écrit par le peuple lui-même, cela dans le cas où ils jugeront que la volonté expresse du peuple donnera une sécurité de plus » (1).

Mais l'intérêt que présente pour nous Harrington ne peut se limiter à cette seule exigence d'un referendum constitutionnel. Dans sa doctrine politique, nous rencontrons des pensées qui sont en rapport direct avec notre thème. Une idée fondamentale marque profondément tous les ouvrages de Harrington de son empreinte, à commencer par son « Oceana » pour finir par la pétition que nous venons de mentionner : c'est l'idée que pour un fonctionnement sans défaut de la machine gouvernementale, l'existence de deux Chambres est indispensable. De plus, et c'est là que réside l'originalité de la pensée de Harrington, une des Chambres, le Sénat représentant la sagesse, doit discuter et établir le texte de la loi, et l'autre, sensiblement plus nombreuse, reflétant aussi exactement que possible les intérêts du peuple, doit confirmer ces lois sans pouvoir les discuter. Il introduit de cette façon une distinction absolue entre les fonctions de délibération et de confirmation, et les répartit entre des organes différents. Dans cette conception de la compétence des Chambres, la Chambre Basse joue un rôle entièrement différent que celui qui lui est habituellement dévolu. En fait, nous obtenons un système que l'on pourrait appeler « referendum indirect », et où le rôle du peuple est rempli par la Chambre Basse.

(1) HARRINGTON, op. cit., p. 545.

Il convient également de noter que quelques jours après la pétition de Harrington paraît une sorte de manifeste sous le titre de « Speculum Libertatis Angliae Restitutae », réclamant la création d'une Constitution fondamentale : une nouvelle Magna Charta qui devait être lue à des intervalles fixés et dont le texte original devait être souscrit par le peuple. H.-F. RUSSEL-SMITH, *Harrington and his Oceana*, Cambridge, 1914, p. 90.

Celle-ci, dont le rôle consiste uniquement à voter les lois, doit, comme nous l'avons dit, être la représentation la plus exacte possible de l'intérêt du pays qui repose dans le corps même du peuple (1). En conséquence, à la place de la Chambre Basse, devrait figurer, en principe, le peuple même, qui alors aurait pu exprimer directement cet intérêt. Dans ce cas nous aurions eu un système de referendum obligatoire. Harrington lui-même comprend ainsi la chose, mais au nom de conceptions purement pratiques, à savoir parce que le peuple est « un corps trop peu maniable pour être assemblé » (2), il substitue la Chambre Basse au peuple en qualité de mandataire (3). C'est pourquoi la représentation même doit être conçue de façon à ne jamais faire valoir d'autre intérêt que celui du peuple entier. (4).

Ainsi nous possédons en Harrington un partisan de principe du système du referendum, non seulement dans le domaine constitutionnel, car ici il ne faisait que suivre la trace de ses prédécesseurs, mais aussi dans le domaine de la législation ordinaire. Et s'il n'a pas défendu ce système, c'est uniquement pour des considérations pratiques. La technique du referendum de son époque, dont nous avons vu déjà des échantillons, ne pouvait entraîner l'adhésion. Elle était trop imparfaite, trop lourde pour devenir une institution permanente.

L'idée de l'admissibilité, en principe, du referendum, dans le domaine de la législation ordinaire, lancée par Harrington, ne trouva pas d'écho en Angleterre, ni chez ses contemporains, ni dans les générations suivantes, qui

(1) HARRINGTON, *op. cit.*, p. 48.

(2) *Ibid.*

(3) « Ce corps de représentation n'est qu'un instrument ou une méthode pour pouvoir exprimer d'une façon rapide et ordonnée la volonté de toute la nation sans qu'il y ait tumulte ni confusion ». HARRINGTON, *op. cit.*, p. 431.

(4) HARRINGTON, *op. cit.*, p. 48.

donnèrent toute une pléiade d'écrivains politiques brillants tels que Penn, Sydney et Locke. La pensée politique de cette époque se concentre sur la défense des libertés politiques et sociales, sur le développement de la vie parlementaire. Le problème de la participation directe du peuple à la législation s'efface devant ces préoccupations.

Pour étudier le développement subséquent de l'idée du referendum, il faut se tourner vers d'autres pays, et surtout vers la France.

A la vérité, l'appréciation de la législation populaire, de ses mérites et de ses défauts par rapport au système représentatif, est soumise ici pour la première fois à une interprétation scientifique étroitement liée aux noms de Montesquieu, Rousseau, Mably et de Lolme. Mais avant d'ouvrir un chapitre nouveau consacré à l'exposé de leurs doctrines, nous jugeons indispensable d'exposer la doctrine de Locke. Avant tout parce que Locke en fait est le premier à donner une forme scientifique à toutes les idées que nous avons passées en revue, et concentre, comme en un foyer, dans son traité (1) toute l'idéologie radicale du XVIIe siècle. Ainsi fait-il la somme du travail et de la pensée d'un siècle entier. D'autre part, Locke a été celui des écrivains anglais du XVIIe siècle qui a exercé la plus grosse influence sur la pensée politique, de la France et de l'Amérique en particulier. Ce n'est pas en vain qu'on peut constater une grande analogie entre ses théories et l'orientation générale qui donne une teinte spécifique aux idées du XVIIe siècle. Enfin, il y a encore une grave considération qui nous oblige à nous arrêter sur Locke. Non seulement il a exercé une influence sur les générations suivantes, mais, bien plus, il a été le lien entre

(1) *Two treatises on civil government*, 1690, que nous citons d'après l'édition française de Bruxelles, 1754.

la pensée politique de l'Angleterre du XVII[e] siècle et celle de la France du XVIII[e].

Le continent était peu informé des événements de la première Révolution anglaise (1). Seule la seconde Révolution attira l'attention de la société française, qui alors s'intéressa à la pensée politique de l'Angleterre. Ici Locke (2) fut l'écrivain qui trouva un large cercle de lecteurs et d'admirateurs. Mais, l'étude de Locke conduisait à celle de ses maîtres (3). Ainsi, par son intermédiaire, une ligne ininterrompue relie la première Révolution anglaise, en passant par la seconde, aux révolutions d'Amérique et de France.

Le point de départ de la théorie de Locke est l'état naturel de l'homme qui, selon l'idée qu'il s'en faisait, est l'état de liberté entière, limitée seulement par les lois de nature. Cet état, bien qu'il comporte un avantage tel que la liberté, a cependant le défaut de ne permettre pas une répression organisée contre ceux qui contreviennent au droit naturel. La justice et l'exécution de la justice par l'individu lui-même remplacent une lutte organisée contre l'insoumis, et par là même le désordre fait son entrée dans ce royaume de liberté. Pour supprimer une justice de ce genre, pour permettre une réglementation plus commode des rapports humains, pour la défense de la propriété, les hommes concluent un contrat qui établit la création d'un corps politique. Le fond de ce contrat consiste en ceci que chacun transfère son pouvoir naturel à la société, mais seulement dans la mesure où c'est nécessaire pour les buts de la société, et exprime son accep-

(1) Pour les détails, voir chez DEDIEU J. *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France. Les sources anglaises de l'Esprit des lois*, Paris, 1909, pp. 15 et ss.

(2) Dans une certaine mesure Sydney joua le même rôle. Voir sur l'influence de Locke, Nys : *Etudes de droit international et de droit politique*, Bruxelles et Paris, 1896, pp. 320 et ss.

(3) GOOCH, *op. cit.*, p. 358.

tation de soumission au pouvoir nouveau ainsi formé. Pour que ce corps nouveau ne soit pas dénué de vie, il est indispensable de le doter de mouvement. Il faut trouver les forces qui pourront l'animer. Locke pose donc ici un principe fort important : « Il est nécessaire, dit-il, qu'il se meuve du côté où le pousse et l'entraîne la plus grande force, qui est le consentement du plus grand nombre : autrement, il serait absolument impossible qu'il agît ou continuât à être un corps et une société » (1). La soumission à la majorité devient par conséquent la condition indispensable du contrat social, et y rentre en tant que l'un des points essentiels. La volonté de la majorité est donc la volonté du peuple entier.

L'étape suivante de la construction de l'Etat sera le contrat de soumission, par lequel le peuple transfère à un individu ou à une minorité oligarchique l'exercice du pouvoir, ou conserve l'exercice du pouvoir législatif qu'il confie à ses représentants. Selon que le pouvoir législatif se trouve en telles ou telles mains, l'Etat sera une démocratie, une oligarchie ou une monarchie (2). Quel que soit le dépositaire du pouvoir, cette translation est toujours et obligatoirement un acte du peuple souverain. Le contrat par lequel des personnes reçoivent le pouvoir n'est qu'une translation de possession et non de propriété. C'est là une forme du mandat. C'est pourquoi le pouvoir législatif, étant un pouvoir délégué, est un pouvoir contenu par certaines limitations (3).

(1) LOCKE, *op. cit.*, p. 137.

(2) LOCKE, *op. cit.*, p. 187. Les sympathies de Locke vont à une forme mixte de gouvernement, dont il voit la réalisation en Angleterre.

(3) Les limites du pouvoir découlent pour partie de signes purement formels, pour partie de la nature du pouvoir. Enfin le pouvoir législatif est limité par les buts que se sont assignés les hommes en entrant dans la voie de la vie sociale, c'est-à-dire la

Locke se représente que, dans ces conditions normales, ces limites sont suffisamment larges pour que l'Etat accomplisse sa tâche consistant à défendre la liberté et la propriété. Tenant compte que pour Locke le modèle idéal est le système politique où le pouvoir législatif appartient au roi et aux chambres de représentants du peuple, librement choisis par lui, nous voyons que Locke estime que le peuple n'a pas à désirer l'obtention d'un pouvoir direct. Les députés peuvent parfaitement étudier, « mûrement examiner toutes choses d'une manière conforme aux besoins de l'Etat et au bien public » (1). Au contraire, « ceux qui donnent leurs suffrages ne sont point capables sans doute d'un examen et d'une délibération de cette sorte » (2). En formulant ces idées de Locke, nous pouvons dire que le pouvoir législatif repose dans le peuple, mais qu'habituellement l'exercice en est confié à des représentants. Ainsi sur ce point Locke est d'accord avec le point de vue généralement admis sur la représentation considérée comme système venant naturellement remplacer la démocratie pure par suite de l'accroissement de la population et du territoire. Mais il ne rejette pas non plus la participation populaire au pouvoir. Chez Locke le peuple conserve le droit de modifier la Constitution. Ici Locke défend pleinement le point de vue des auteurs de l' « Agreement ». Bien plus il estime que « le peuple

défense de la vie, de la prospérité et des autres biens de la vie humaine. « Par conséquent le pouvoir ne saurait jamais avoir droit de détruire, de rendre esclave, ou d'appauvrir, à dessein, des sujets », ni d'édicter des lois menant à ce résultat. En même temps le législateur n'a pas le droit de lever d'impôt sans le consentement du peuple ; sinon ce serait une simple expropriation. Locke réclame catégoriquement, dans les questions d'impôt, « le consentement du plus grand nombre des membres de la société, qui le **donnent, ou bien eux-mêmes directement, ou bien par ceux qui les représentent** et qui ont été choisis par eux » (pp. 203-204).

(1) LOCKE, *op. cit.*, 1. 321.

(2) *Ibid.*

garde toujours le pouvoir souverain de se délivrer des entreprises de ses législateurs, s'ils venoient à être assez fous, ou assez méchans pour former des desseins contre les libertés et les biens propres des sujets » (1). A ce moment, « la confiance qu'on avoit prise en eux, doit nécessairement cesser, et l'autorité, qui leur avoit été remise, est dévolue au peuple » (2).

Ainsi donc, deux cas peuvent se présenter où le peuple doit lui-même utiliser concrètement son pouvoir : 1° pour la modification de la Constitution ; 2° pour le remplacement des représentants qui ne lui conviennent plus. Une question se présente : sous quelles formes Locke se représente-t-il la mise en œuvre directe du pouvoir dans le deuxième de ces cas, et quelles sont les normes sur la base desquelles se produit la transmission du pouvoir, ou plutôt comment le mandat fait-il retour au mandant ?

Locke résout la question tout à fait dans l'esprit des monarchomaques : il ne voit pas d'issue légale et ne se représente la solution que sous forme révolutionnaire. Il prévoit qu'on lui opposera l'argument suivant, à savoir « que le peuple étant ignorant et toujours peu content de sa conduite, ce seroit exposer l'Etat à une ruine certaine, que de faire dépendre la forme du gouvernement et l'autorité suprême de l'opinion inconstante et de l'humeur incertaine du peuple » (3).

Mais Locke est profondément convaincu que le peuple est conservateur, ami d'un certain régime politique, et n'est pas atteint d'inconstance et d'amour du changement. C'est pourquoi l'autorité établie est très rarement jetée à bas brutalement, et les habitudes de vie de l'Etat bouleversées.

Telle est dans ses traits généraux, la doctrine de Locke,

(1) LOCKE, *op. cit.*, p. 212.

(2) *Ibid.*, p. 213.

(3) LOCKE, *op. cit.*, p. 322-323.

qui, comme nous l'avons indiqué, constitue le lien qui unit la démocratie idéologique du XVIIe siècle à l'idéologie du XVIIIe siècle, à l'étude de laquelle nous allons procéder maintenant.

CHAPITRE II

La législation directe du peuple et le système représentatif, tels qu'ils ont été vus par les écrivains français du XVIII[e] siècle

A. - MONTESQUIEU

Le premier penseur politique du XVIII[e] siècle qui mérite notre attention est Montesquieu. Il diffère entièrement de Locke. Il ne connaît pas la manière abstraite de traiter les questions politiques, et la logique révolutionnaire du droit naturel lui est étrangère. C'est un positiviste, modéré dans ses aspirations politiques. « L'Esprit des Lois » est une apologie du régime politique de l'Angleterre de son temps. Mais Montesquieu est un Français, il écrit pour la société française et ses idées sont tellement contraires à la réalité politique de la France, qu'elles deviennent révolutionnaires malgré l'intention de leur auteur et influent fortement sur les destinées de sa patrie.

Le Leitmotiv de son livre, c'est l'amour de la liberté politique, définie par lui comme étant la « tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté » (1).

Cette réalisation de la liberté n'est possible que là où

(1) *De l'Esprit des lois*, liv. XI, ch. 6.

les lois sont stables, où le bon plaisir des monarques est remplacé par le droit. Et Montesquieu donne le moyen d'assurer le règne de la liberté. Ce moyen consiste dans la mise en œuvre de sa doctrine célèbre de la séparation des pouvoirs, où le pouvoir législatif appartient au peuple, le pouvoir exécutif se concentrant entre les mains du monarque. Cette théorie est par définition la négation de l'idée de la souveraineté du peuple, car elle repose sur l'égalité des deux pouvoirs. S'il en est autrement, l'équilibre nécessaire sera constamment détruit et le système entier voué à la ruine.

Ainsi considérée, la théorie de Montesquieu nous conduit à la doctrine de la divisibilité de la souveraineté, doctrine dans laquelle le peuple n'a qu'une partie du pouvoir public, l'autre appartenant au monarque qui en est le détenteur originaire.

Cette doctrine ne nous renseigne pas encore sur l'attitude de Montesquieu envers la législation directe du peuple. La question de savoir si le peuple doit exercer sa part du pouvoir directement ou indirectement n'est pas logiquement liée à l'idée de la souveraineté du peuple. Cette question peut se poser dans les mêmes termes, dans le cas d'une monarchie constitutionnelle-démocratique ou dans celui d'une monarchie constitutionnelle, à condition que le peuple prenne part à la législation.

L'opinion presque générale est que Montesquieu est un penseur politique qui défend le système de la représentation comme le meilleur système de législation, et qui considère comme irrationnelle toute immixtion directe du peuple dans le gouvernement (1). On étaye généralement cette opinion d'une série de citations tirées de l' « Esprit des lois », où Montesquieu fait voir l'impossibilité de réaliser, dans un grand Etat, la législation

(1) Voir par exemple Esmein : *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1921 (7e édit.).

populaire (1) et surtout l'incapacité du peuple de discuter les lois, et où il fait valoir les avantages du système représentatif (2).

On cite encore des passages où Montesquieu indique les capacités du peuple dans le choix de ses représentants, et la nécessité de confier les fonctions publiques à des personnes compétentes, car le peuple lui-même est incompétent (3). Comme lien de ce faisceau de preuves, on cite le passage devenu célèbre par la beauté de sa forme et par sa finesse : « Il faut que les affaires aillent et qu'elles aillent d'un certain mouvement qui ne soit ni trop lent ni trop vite. Mais le peuple a toujours trop d'action, ou trop peu. Quelquefois avec cent mille bras il renverse tout ; quelquefois avec cent mille pieds il ne va que comme les insectes » (4).

Au premier coup d'œil les preuves citées paraissent convaincantes, et Montesquieu se présente à nous comme l'ennemi convaincu de la collaboration directe du peuple à la législation, et comme l'apologiste du système de la représentation. Examinons cependant la question de plus près. Essayons d'étudier, sans les séparer de leur contexte, les citations données comme preuves à l'appui de l'opinion générale sur Montesquieu, et de dégager ainsi leur véritable sens.

Il faut noter d'abord que les citations en question se rapportent au régime que Montesquieu désigne sous le nom de « démocratie ». Commençons par conséquent

(1) « Mais comme cela est impossible dans les grands Etats et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire lui-même », liv. XI, ch. 4.

(2) « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie », liv. XI, ch. 6.

(3) Voir liv. II, aussi liv. XI, ch. 6.

(4) Liv. II, ch. 9.

notre analyse par sa définition de la notion de démocratie. Dans son ouvrage déjà maintes fois cité, nous trouvons que d'après lui la démocratie est cette forme de gouvernement, « où le peuple en corps a la souveraine puissance » (1). Voyons maintenant comment Montesquieu se représente l'organisation de cette démocratie.

Dans une démocratie fonctionnant normalement, il faut avant tout que le pouvoir législatif appartienne directement au peuple, et que les deux autres pouvoirs soient confiés à des représentants élus. Tous les malheurs des démocraties antiques sont imputables à la non observation de cet axiome (2). Et cependant, toutes les citations où il est parlé de la nécessité d'avoir recours aux élections, visent uniquement le pouvoir exécutif et n'ont aucunement trait au pouvoir législatif. Cette constatation diminue dans une grande mesure la force de l'argumentation généralement admise. Elle perdra encore plus de sa portée quand nous aurons répondu à la question que nous nous posons, à savoir comment Montesquieu considère le régime démocratique dans lequel le peuple légifère directement, et la valeur qu'il attribue à un tel régime. Juge-t-il cette forme d'Etat inférieure aux autres, c'est-à-dire à la monarchie ou à l'aristocratie ?

Déjà par la seule affirmation que la démocratie est régie par le principe de la vertu, tandis que la monarchie l'est par celui de l'honneur, nous voyons que Montesquieu donne la préférence à la première, car la vertu est la plus haute qualité morale. Mais une argumentation encore plus forte pour la défense de la démocratie se tire de la citation suivante : « Comme dans un Etat libre, tout homme qui est censé avoir une âme

(1) *Ibid.*
(2) *Op. cit.*, liv. II, ch. 2.

libre doit être gouverné par lui-même, il faudroit que le peuple en corps soit la puissance législative » (1).

Cela veut dire que Montesquieu, en principe, attribue une grande valeur à la démocratie pure, qui réalise d'après lui l'égalité et la liberté (2).

Tout ce qui précède nous donne le droit d'affirmer que Montesquieu n'est pas du tout, comme on le croit en général, l'ennemi de la collaboration directe du peuple à la législation.

Le seul argument qui conserve sa force est celui d'après lequel le peuple n'est pas capable de discuter les lois. On peut cependant envisager une autre forme de législation directe du peuple, où celui-ci sans se réunir pour discuter les lois ne ferait que voter les lois rédigées d'avance par un autre organe, soit au cours de réunions populaires, soit par la voie du referendum moderne. Montesquieu lui-même, dans une certaine mesure, voit la possibilité d'appliquer un pareil système et lui est assez favorable (3).

Ainsi, lorsque nous trouvons chez Montesquieu des arguments contre la législation directe du peuple, ils n'ont trait qu'à la démocratie pure. Par contre, nous ne trouverons chez Montesquieu aucun argument contre le système du referendum. Voilà pourquoi nous pouvons affirmer que ce n'est pas chez Montesquieu que les membres de la Constituante, ennemis de la législation directe

(1) *Op. cit.*, liv. XI, ch. 6.

(2) « Les nations germaniques qui conquirent l'empire romain étaient comme l'on sait, très libres.... Quand ils étaient en Germanie, toute la nation pouvait s'assembler », *op. cit.*, liv. XI, ch. 8.

(3) « Il y a mille occasions où il est nécessaire que le Sénat puisse statuer ; il est même souvent à propos d'essayer une loi avant d'établir. La Constitution de Rome et celle d'Athènes étaient très sages. Les arrêts du Sénat avaient force de loi pendant un an ; ils ne devenaient perpétuels que par la volonté du peuple », *op. cit.*, liv. I, ch. 3.

du peuple, puisèrent leurs arguments (1). Cela deviendra plus clair encore quand nous aborderons l'étude des doctrines des véritables ennemis de la législation populaire. Une chose cependant est certaine dans toutes les affirmations que nous venons de critiquer : l'idéal de Montesquieu n'est pas une forme de gouvernement où tout le pouvoir législatif appartiendrait directement au peuple. Montesquieu est pour une forme mixte du gouvernement, il estime que la meilleure forme de gouvernement serait une monarchie limitée, contenue, par la représentation populaire. Il arrive à cette conclusion pour des raisons tout autres qu'une attitude négative envers la législation directe du peuple. La démocratie pure n'est pas pour lui une forme de gouvernement parfaite parce qu'elle est incapable de réaliser la séparation des pouvoirs (2), ce qui est le summum de la sagesse politique et de la raison. D'autre part, Monstesquieu est poussé à reconnaître la nécessité de la représentation par le fait qu'il ne voit aucune autre manière de faire participer à l'œuvre de législation le peuple d'un grand pays.

Son argumentation dans ce cas ne fait que répéter l'opinion généralement reconnue que le système de la représentation est un système artificiel auquel on est contraint d'avoir recours, vu les difficultés que rencontre la législation directe par le peuple dans un grand pays.

De cette façon, Montesquieu affirme que, dans la situation politique contemporaine, seul le gouvernement monarchique limité par les représentants du peuple est

(1) Voilà pourquoi il nous semble que HAAGEN (F), dans son livre *Der Einfluss Montesquieu und Rousseau auf die Kodifikation der französischen Verfassungen* 1789-1804. Greifswald, 1912, simplifie trop le problème.

(2) Comme nous l'avons indiqué plus haut, pour un bon fonctionnement du système de la séparation des pouvoirs, il faut que le pouvoir soit divisible, ce qui exclut, par sa nature même, la démocratie.

capable de réaliser le règne du droit et de la liberté. Et Montesquieu expose ensuite sa propre conception du système de la représentation. Pour mieux la comprendre, et surtout pour éclaircir le rôle que joua Montesquieu dans ce sens, il nous est avant tout indispensable de montrer sous quelle forme fonctionnait la représentation à l'époque de la publication de « l'Esprit des Lois » et sur quelle base juridique elle était fondée.

Dans ce but, il nous faut revenir sur l'histoire de la représentation en France et en Angleterre.

En France, l'histoire de la représentation est intimement liée à celle des Etats Généraux, qui furent convoqués pour la première fois au XIVe siècle (1).

Au début de leur existence, les Etats Généraux ne présentaient pas le caractère d'une assemblée représentative : le roi convoquait directement les barons et les plus puissants seigneurs, qui se rendaient en personne aux Etats Généraux. En cas d'empêchement, ils pouvaient déléguer entièrement ou en partie leur droit de vote à un tiers.

Pour ce qui concernait les abbayes et « les bonnes villes » — personnes juridiques — elles étaient représentées aux Etats Généraux par leurs délégués soit légaux, soit élus, qui agissaient au nom de ces personnes juridiques et en vertu d'un mandat impératif.

Ce n'est qu'à la fin du XIVe siècle que le système d'invitation personnelle cesse de fonctionner et est remplacé par le système de la représentation. Dès lors, dans les édits de convocation, on s'adresse aux trois Etats, en les invitant à élire leurs députés pour participer aux Etats

(1) Voir ESMEIN (A.). *Cours élémentaire de l'histoire du Droit français* (11e édition), Paris, 1912, pp. 539 et ss. DANDURANT (P.). *Le mandat impératif*, Bordeaux, 1896, pp. 2 et ss. BRIOT. *Du mandat législatif en France*, Paris 1905, pp. 17 et ss. KOCH (C.). *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif*, Nancy, 1905.

Généraux. Chaque député est considéré comme mandataire de ses électeurs, ou, pour être plus exact, du groupe local qui l'a élu.

Pour ce qui est des rapports entre les députés et leurs électeurs, il sont soumis aux règles de droit civil applicables au mandat. Les électeurs d'un bailliage remettent au député leurs instructions sous forme écrite (« Cahiers de doléances ») et se chargent de payer à leur mandataire les frais qu'il aura à encourir et souvent aussi une rémunération spéciale. Le député de son côté jure de suivre les instructions qu'on lui donne et corrobore ce serment par un engagement écrit.

Les cahiers que reçoivent les députés peuvent être généraux ou spéciaux. Dans certains cas, les électeurs chargent leurs députés de veiller sur tous leurs intérêts en général, et aussi d'obtempérer à tout ce que le roi pourrait solliciter des Etats Généraux. Dans d'autres cas les députés reçoivent des instructions plus précises, plus restrictives, et s'il arrive que les exigences du roi ne soient pas prévues dans ces instructions, les députés doivent demander qu'on leur accorde d'en référer à leurs électeurs, On rencontre des instructions qui ne laissent au député que le simple rôle d'informateur : le député doit prendre connaissance des propositions du roi et les transmettre immédiatement à ses électeurs qui, réunis à cette occasion, communiquent au député leur réponse à la proposition du roi.

Une fois les travaux des Etats Généraux terminés, les députés doivent rendre compte à leurs électeurs de leur activité. Mais les électeurs, s'ils sont mécontents de leurs représentants, peuvent leur retirer leurs mandats sans attendre l'expiration normale de leurs pleins pouvoirs.

Toute cette construction juridique de la représentation basée sur le contrat de mandat, entraîne une conséquence de la plus haute importance qui donne à la représentation sous l'ancien régime son caractère spécifique. Le député

n'est pas considéré comme représentant de la France entière. Il n'est que le porte-parole d'un groupe qui l'a envoyé aux Etats Généraux, et son devoir consiste dans la défense des intérêts de ce groupe contre la royauté et souvent contre les autres groupes locaux.

Au XVIII[e] siècle, au moment de la publication des écrits politiques de Montesquieu, les Etats Généraux en tant qu'institution de droit public ne sont plus en vigueur, mais la conception juridique de la représentation par les Etats Généraux reste ce qu'elle était à l'époque de leur dernière convocation.

En ce qui concerne l'Angleterre, le système de la représentation y prit un caractère quelque peu différent (1).

Si en France, sous l'ancien régime, la représentation telle qu'elle se forma historiquement était fondée sur les Etats, en Angleterre elle était fondée sur les territoires. La Chambre des Communes est la représentation des entités territoriales, comtés et villes. Elle est composée de chevaliers représentant les duchés, et de délégués des villes privilégiées nanties de chartes royales. Chaque député pris individuellement représente soit une corporation, soit un duché, soit une ville.

Au début de l'existence du Parlement, le rôle des « commonners » se réduisait à exposer et à défendre devant la Chambre des Communes les pétitions des unités territoriales, relatives aux nécessités locales. En défendant ces pétitions, les « commonners » agissaient comme fondés de pouvoirs de leurs électeurs. Ils en étaient les

(1) Voir STUBBS. *Constitutional history of England*, Oxford, 1880. BOUTMY. *Développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris, 1887. HATSCHEK J. *Englische Verfassungsgeschichte bis jum Regierungsantritt der Königin Victoria*. München, 1913.

véritables représentants, dans le sens que donne à ce terme le droit privé. On leur appliquait les mêmes règles que celles relevées par nous pour la France dans le contrat de mandat, y compris le mandat impératif.

Mais à partir du XVI[e] siècle, le contact étroit entre le député et ses électeurs se relâche peu à peu jusqu'à disparaître. D'un côté, les électeurs cessent de payer des indemnités aux députés ; de l'autre, ces derniers commencent à agir avec plus d'indépendance, le mandat impératif devient pratiquement inemployé, et les députés deviennent libres dans leurs décisions. Notons que cette transformation du rôle des députés n'a pas passé inaperçue et a encouru le blâme de quelques écrivains politiques contemporains, par exemple de Twysden (1).

Mais quelles que soient les modifications d'ordre pratique qui aient eu lieu, elles n'ont pas cependant influé sur la théorie, et la structure de la représentation ci-dessus mentionnée reste aussi intacte en Angleterre jusqu'à la publication de l'œuvre de Blackstone. Cette œuvre parue postérieurement, on le sait, à l' « Esprit des Lois », apporte une conception tout à fait nouvelle de la structure juridique de la représentation, en faisant de chaque député l'avocat non seulement de son district particulier, mais aussi de tout le royaume.

Après ce bref exposé historique, revenons à Montesquieu et regardons en quoi consiste sa conception de la représentation et quels nouveaux caractères il lui donne.

Montesquieu, comme nous l'avons indiqué, affirme que le peuple doit prendre part à la législation, sous

(1) K. KOUZNETZOFF. *Essai sur l'histoire des idées politiques en Angleterre* (XV[e]-XVII[e] *siècles*), Vladivostok, 1913, pp. 109 et ss. (en russe).

la forme d'une assemblée de représentants élus par lui. Mais pour lui le peuple n'est pas ce qu'il est pour les théoriciens du droit naturel. Le peuple de Montesquieu n'est pas composé de tous les citoyens. Il en exclut, d'un côté toute la noblesse ; et, de l'autre, tous ceux « qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre » (1). Pour les nobles, il défend la représentation naturelle, et sanctionne la Chambre haute qui siège parallèlement à la Chambre des représentants élus.

Pour ce qui concerne la représentation du peuple, prise dans le sens étroit du mot, Montesquieu reste bien dans le cadre des opinions et de la pratique établies en Angleterre. Pour lui, le député n'est autre qu'un représentant de l'unité territoriale qui l'a élu et envoyé au Parlement. La tâche d'un tel député consiste en la défense des intérêts de sa circonscription électorale (2).

Se plaçant à ce point de vue, Montesquieu fait une autre concession encore à l'institution de la représentation, telle qu'elle s'est manifestée dans l'histoire : il accepte le mandat impératif et ne s'élève que contre les mandats impératifs ayant trait à « des instructions particulières sur chaque affaire ». Mais ce ne sont pas des raisons de principe qui dictent cette opposition, — au contraire, il voit dans cette forme de mandat l'instrument permettant le mieux de refléter la volonté de la nation — ce sont des raisons téléologiques (3).

(1) *Op. cit.*, liv. XI, ch. 15.

(2) « L'on connaît beaucoup mieux les besoins de sa ville que ceux des autres villes et on juge mieux de la capacité de ses voisins que de celle des autres compatriotes. Il ne faut donc pas que les membres du corps législatif soient tirés en général du corps de la nation; mais il convient que dans chaque lieu principal, les habitants se choisissent un représentant », *op. cit.*, liv. XI, ch. 6.

(3) « Il n'est pas nécessaire que les représentants qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire. Il est vrai que de cette ma-

Parvenus au terme de l'exposé de la doctrine de Montesquieu, deux conclusions s'imposent : 1° Guidé dans la question de la participation directe du peuple à la législation par des raisons purement pratiques, et n'opposant pas d'arguments de principe à la démocratie directe, Montesquieu ne donne pas au problème toute son importance. On ne peut donc dire que Montesquieu ait posé les bases des controverses sur les systèmes législatifs qui, par la suite, au moment de la Révolution, échauffèrent les esprits et les opposèrent en une lutte acharnée ; 2° Montesquieu n'apporte rien de nouveau à la conception du système représentatif, et adopte le point de vue traditionnel élaboré au cours de l'histoire.

Pour que cette question revêtit tout son caractère aigu, pour qu'elle pût devenir une question de principe et d'actualité, il fallait se placer à un tout autre point de vue que celui de Montesquieu. C'est ce qui fut fait par d'autres penseurs politiques, parmi lesquels il faut citer en premier lieu Rousseau.

B. - ROUSSEAU

Par la construction de son système, Rousseau s'approche de très près de Locke. C'est la même manière rationnelle de traiter la question, la même manière de procéder à l'aide des conceptions du droit naturel. Mais Rousseau va plus loin que Locke. Pour Locke, ainsi que pour tant d'autres penseurs politiques, la liberté du peuple consistait essentiellement dans la faculté de ne pas obéir à une volonté qui lui soit étrangère, c'est-à-dire à celle d'un

nière, la parole des députés serait plus l'expression de la voix de la nation ; mais cela jetterait dans des longueurs infinies, rendrait chaque député le maître de tous les autres ; et, dans les occasions les plus pressantes, toute la force de la nation pourrait être arrêtée par un caprice ». *Op. cit.*, livre XII, ch. 6.

prince, mais bien à sa propre volonté. Pour Rousseau, au contraire, il ne s'agit pas d'affranchir la nation, en tant que collectivité, du pouvoir du prince, mais de rendre libres les individus et d'en faire des unités autonomes. En définissant la liberté comme « l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite », Rousseau constate qu'aucune des formes existantes de la communauté ne garantit la liberté dans le sens où il l'entend, et par conséquent elles ne sont pour lui que des formes différentes d'esclavage. Et c'est ainsi qu'il se voit chargé d'une mission : celle d'indiquer à l'humanité la voie qui mène à la liberté véritable. Il n'a pas vu l'idéal anarchique, bien que de par son but il se rapproche des anarchistes-individualistes. Il croit que la liberté individuelle peut être réalisée même dans un corps politiquement organisé. Il veut, par conséquent, « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant » (1).

Pour atteindre ce but, il faut raser les bases existantes de la vie politique. La première chose à faire, c'est de créer une nouvelle association basée uniquement sur des relations contractuelles librement consenties. En d'autres termes, les membres de l'association doivent conclure un contrat social. La condition de ce contrat est « l'aliénation totale de chaque associé avec ses droits à toute la communauté » (2). Son but est de créer un corps collectif ayant son unité, son moi, sa volonté à la place d'individualités isolées, éparses et liées entre elles par la contrainte seule.

Le contrat social fait aussi naître un nouvel Etat qui, d'après l'idée de l'auteur, doit réaliser la liberté. En effet,

(1) *Du contrat social*, liv. I, ch. 6.
(2) *Op. cit.*, liv. I, ch. 6.

nous voyons cet Etat basé sur le libre consentement des individus. Mais il s'agit maintenant de le mettre en action, il faut le faire mouvoir et lui donner les moyens d'atteindre ses buts. Pour les précurseurs de Rousseau, partisans de la souveraineté du peuple, ce problème se résolvait d'une manière assez simple. Rappelons par exemple la solution donnée par Locke : la volonté de la majorité qui impose des normes sera la force motrice qui mettra en mouvement le nouveau corps politique. Mais pour Rousseau, il n'est pas essentiel que la volonté d'un individu soit réglée par les normes qu'établit la volonté du peuple, c'est-à-dire la volonté de la majorité des membres de la collectivité. En effet, s'il en était ainsi, ceux qui composent la minorité ne seraient plus libres, ayant à se soumettre à une volonté qui ne serait pas la leur.

Le but de Rousseau est de trouver de nouvelles normes qui, réglant elles aussi les relations entre les membres d'une société, soient à la fois l'expression de la volonté de chacun des individus et de celle de l'association tout entière, sans qu'il y ait opposition entre les deux volontés. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que la volonté particulière soit identique à la volonté de l'association, et que les deux volontés se fondent en une seule norme dirigeant l'association.

Voilà pourquoi Rousseau se trouve ici devant un problème très difficile, ce qu'il reconnaît d'ailleurs lui-même (1). Pour le résoudre, il a recours à l'analyse des différentes volontés qui peuvent se manifester dans une société, et aboutir à la création de normes. Il distingue trois genres de volontés :

(1) « Comment se peut-il faire qu'ils obéissent et que personne ne commande, qu'ils servent et n'aient point de maître ; d'autant plus libres en effet, que, sous une apparente sujétion, nul ne perd de sa liberté que ce qui peut nuire à celle d'un autre ? » *De l'economie politique*, œuvres complètes, t. III, Paris, Hachette, 1908 (p. 283).

1° La volonté de l'individu, visant la satisfaction de l'intérêt privé. Le trait caractéristique de cette volonté est la tendance à l'obtention des privilèges et le désir de se créer une situation meilleure par rapport aux autres. Cette volonté ne peut évidemment pas être source de loi ;

2° La volonté de la collectivité, qui est la somme des volontés privées, identiques dans leur contenu. Dans chaque corporation, par conséquent dans chaque Etat, on peut toujours trouver la volonté de la majorité de ses membres en additionnant les volontés isolées, qui coïncident dans chaque cas quant à leur contenu. Cette volonté de la majorité est alors considérée comme la volonté de la collectivité entière. C'est ce que Rousseau appelle la « volonté de tous » (1).

Etant la somme de volontés isolées qui poursuivent des intérêts privés, elle ne change nullement, du fait du nombre des individus d'accord, sa nature vicieuse, et reste égoïste. Cette volonté de tous, au même titre que celle d'un seul individu, porte le nom de volonté particulière, et ne peut servir la cause de la liberté ;

3° Il semblerait que *tertium non datur*. Mais Rousseau découvre encore une troisième forme de volonté, à qui il appartient de jouer un rôle de premier plan dans tout son système politique. Nous avons vu la volonté parti-

(1) Bosanquet donne une explication vraiment parfaite de cette « volonté de tous ». Il dit : « Il est facile de voir qu'un millier ou un million de personnes peuvent être d'accord sur une mesure proposée, parce que sur un point spécial, par exemple, un avantage pécuniaire qu'on en peut recueillir, il se trouve qu'elle sert les intérêts privés de chacun. En pareil cas son acceptation peut n'être pas due au sentiment profond d'un intérêt public commun, d'une cause ou d'une politique qui lie ensemble, sur plus d'un seul point, des citoyens qui ont un souci sincère. Et accord tout accidentel qui est en principe une coïncidence fortuite de volontés privées chacune par ses motifs distincts particuliers, c'est ce que Rousseau appelle la « volonté de tous ». *Les idées politiques de Rousseau*, dans la *Revue de métaphysique et de morale*. Paris, 1912, mai, p. 334.

culière, exprimant des intérêts privés. Mais les hommes ont aussi des intérêts généraux. Sans ceux-ci, la vie en société serait impossible. Cet intérêt général constitue le ciment qui lie en un tout la collectivité. C'est lui qui doit régner dans la société (1). La volonté qui a pour objet cet intérêt général est celle que Rousseau appelle la « volonté générale » (2). De cette façon, par sa nature même, elle doit être nettement distinguée de la « volonté de tous ». Tandis que, comme nous l'avons vu, la

(1) « C'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée ». *Op. cit.*, liv. II, chap. I.

(2) Voir sur cette interprétation de la volonté générale, l'introduction et les notes correspondantes, chez Beaulavon : « *Rousseau (J.-J.). Du contrat social*, publié avec une introduction et des notes explicatives, 2e édition, revue et corrigée, Paris, 1914.

Avant Beaulavon, une semblable interprétation de la volonté générale avait été donnée par deux critiques allemands. HAYMANN. *J.-J. Rousseau, Socialphilosophie*, Leipzig, 1898, et LIEPMANN. *Die Rechtsphilosophie des Jean-Jacques Rousseau*, Berlin, 1898. Voir aussi une très intéressante interprétation de la « Volonté générale », chez Hauriou (M.). « *La souveraineté nationale* », Paris-Toulouse, 1912, pp. 18 et ss. Par contre, chez la majorité des critiques, la « volonté générale » ou bien se confond avec la « volonté de tous », ou bien reçoit une interprétation qui diffère aussi de la nôtre. Voir, par exemple, Faguet, qui affirme que la « volonté générale » est la « volonté de tout le peuple, abstraction faite de tout ce qui, au sein du peuple, serait corps constitué, association, congrégation, ligue, ou seulement entente établie momentanément entre un certain nombre de citoyens. » *La politique de Jean-Jacques Rousseau.* Revue des Deux-Mondes, Paris, 15 septembre 1909, p. 398. Cf. FAGUET. *La Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*, Paris, 1902, pp. 60 et ss. (Faguet prend ici les conditions qui servent d'après Rousseau à la formation de la *volonté générale*, pour cette volonté elle-même.)

Toutes ces interprétations ont pour conséquence l'affirmation que Rousseau est « un théoricien du despotisme populaire » (Faguet, *La Politique comparée...*, *op. cit.*, p. 59. Et nous voyons, en effet, que la plupart des critiques de Rousseau le comprennent de cette façon. Voir, par exemple : MORLEY, *J.-J. Rousseau*, Londres, 1877, FAGUET, *op. cit.*, et RODET (H.), *Le Contrat social et les idées politiques de J.-J. Rousseau*, Paris, 1909.

Cette compréhension erronée de la volonté générale conduit aussi à affirmer que Rousseau, dans sa théorie de la souveraineté, n'a fait que développer les idées de ses prédécesseurs. Voir Max LANDMANN. *Der Souveräntätsbegriff bei den französischen Theoretikern*, Leipzig, 1896, p. 113.

« volonté de tous » s'évalue quantitativement, la « volonté générale » est définie par la qualité (1). Il y a donc entre ces deux volontés une différence de principe.

Ayant trouvé cette forme de volonté, Rousseau estime que la question est résolue. En effet, d'une part, elle permet aux volontés des individus tendant au bien commun de sauvegarder leur autonomie ; et, d'autre part, étant identique dans son contenu (la volonté générale bien comprise est unique à chaque moment donné), elle permet la formation d'une volonté unique, régissant toute la société. De cette façon, la volonté générale suppose deux conditions : 1° Elle doit provenir de tous, il faut que tous participent à sa formation (2). Sinon, ses ordres ne peuvent être appliqués à tous, car elle ne saurait être reconnue par quiconque n'a pas participé à sa formation, et la lui appliquer serait une violation de l'autonomie de l'individu. Rousseau souligne particulièrement que, en se soumettant à la volonté générale, nous ne nous soumettons qu'à nous-mêmes (3) ; 2° Pour que la volonté soit véritablement générale, il faut que l'objet en soit général, intéressant tous les contractants sans exception.

Ces deux points sont tous deux essentiels. Le premier montre l'esprit profondément démocratique de Rousseau, appelant les masses populaires à participer à la gestion des affaires collectives. Le second indique que les commandements de la volonté générale doivent prendre forme de lois qui aient qualité de normes d'ordre général (4).

(1) STAMMLER (R.). Notion et portée de la « Volonté générale », chez Jean-Jacques Rousseau. *Revue de métaphysique et de morale*, Paris, 1912, mai, p. 385.

(2) *Op. cit.*, liv. II, ch. 2, remarque.

(3) *Op. cit.*, liv. II, ch. 4.

(4) Ce fait ouvre pour KRABBE dans son ouvrage *Die Lehre der Rechtssouveränität*, Groningen, 1906, la possibilité d'une très

Ces deux conditions de réalisation de la volonté générale montrent également son caractère profondément éthique.

Dire que la formation de la volonté générale exige qu'elle intéresse tous individus dans la même mesure, cela veut dire que cette volonté sera équitable. En effet, dans la formation de la volonté générale, chacun pensera aux autres exactement dans la même mesure qu'à soi, car le commandement de la volonté générale, en fin de compte, se rapporte à lui-même. Ainsi, d'une manière purement mécanique, se réalisera le principe de l'équité, selon la formule : ne fais pas aux autres ce que tu ne voudrais pas que l'on te fît (1).

Ainsi avons-nous obtenu un système apparemment logique. Cependant, un examen approfondi permet aisément de relever deux contradictions :

1° Rousseau s'est engagé à montrer que l'on peut organiser une libre vie sociale « en prenant les hommes tels qu'ils sont » (2). Il croit avoir trouvé la solution dans la découverte de la volonté générale et l'affirmation de la nécessité qu'elle règne sur la société. Mais qu'exige, en somme, la souveraineté de la volonté générale ? C'est avant tout, que, parmi les membres de la communauté, il y ait unité entière de désirs. Cela n'est possible que dans des conditions exceptionnelles, et Rousseau le comprend fort bien. Dans toutes ses œuvres politiques, il souligne que le système qu'il prône, peut être réalisé dans un très petit Etat, de l'importance d'une ville, d'une communauté, où règne l'égalité de propriété, la simplicité, et des relations patriarcales. Mais cela ne suffit encore pas. Le pouvoir de la volonté générale demande

intéressante interprétation de Rousseau comme précurseur de l'*idée de la souveraineté de droit*, pp. 136 et ss.

(1) *Op. cit.*, livre III, ch. 4.

(2) *Le commencement du contrat social.*

la souveraineté de l'individu sur lui-même, la maîtrise de la nature raisonnable de l'homme sur sa vie émotive, la souveraineté du devoir social qui lui est dicté par la conscience raisonnable (1). Ce point fut parfaitement compris par Rousseau. Ce n'est pas en vain que, dans son « Economie », il déclare que seul le règne de la vertu peut garantir le règne de la volonté générale. De là cette conclusion finale que la volonté générale, et par conséquent, toute la construction d'un régime politique sans autorité, qui est l'idéal de la liberté, peut se réaliser uniquement à la condition que les hommes deviennent vertueux. C'est là que se trouve la contradiction. On s'engageait à nous démontrer la possibilité d'une libre association, laissant intacte la liberté individuelle, en prenant les hommes tels qu'ils sont ; mais en fin de compte on affirme que, si les hommes ne deviennent pas des êtres vertueux, l'idéal ne peut être réalisé.

2° La volonté générale était définie comme la volonté de tous et de chacun sur les problèmes communs. La conception même suppose en quelque sorte la communauté de pensée. Mais Rousseau, sentant qu'il est rarement possible d'atteindre à cette communauté, déclare « qu'il y a qu'une seule loi qui par sa nature exige un consentement unanime, c'est le pacte social » (2). Quant aux lois ordinaires, l'unanimité n'est plus exigée. La majorité suffit. Il faut seulement qu'il soit tenu compte de toutes les voix (3). Une question s'élève aussitôt : comment l'homme reste-t-il libre puisqu'il doit se soumettre aux lois contre lesquelles il a voté ? Rousseau

(1) HESSEN, *op. cit.*, pp. 117-118.

(2) *C. S.*, liv. IV, ch. II. Dans un autre ouvrage, Rousseau fait une concession aussi pour les lois constitutionnelles. Ici, ses exigences se réduisent à ce que la modification de ces lois soit subordonnée à la même procédure solennelle que leur établissement. Voir *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chapitre IX.

(3) *C. S.*, liv. II, chap. 2, remarque 1.

ne donne à cette question aucune réponse satisfaisante. Par là même il installe une contradiction flagrante au sein de son système (1).

Mais laissons de côté les remarques critiques pour continuer l'exposé de la doctrine.

Nous avons indiqué que Rousseau se posait le problème de découvrir la source qui donne mouvement et puissance à l'Etat nouveau : c'est-à-dire la volonté générale, qui est toujours équitable et qui réalise toujours le bien commun. En même temps, la souveraineté est trouvée aussi, pouvoir suprême, qui concentre tout, car, selon la théorie de Rousseau, la souveraineté n'est rien d'autre que la manifestation de la volonté, créatrice des lois. En d'autres termes, pour Rousseau, la souveraineté c'est le pouvoir législatif. Par conséquent, si la volonté générale repose en le peuple, la puissance législative qui en est l'expression appartient au peuple « et ne peut appartenir qu'à lui ».

Rousseau attribue à cette souveraineté les caractères suivants :

1° *Inaliénabilité.* Ce caractère découle logiquement de la conception même de la volonté générale par opposition à la volonté particulière ;

2° *Indivisibilité.* Ce caractère repose sur le même fon-

(1) Voici sa réponse :

« Je réponds que la question est mal posée. Le citoyen consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui, et même à celles qui le punissent quand il ose en violer quelqu'une. La volonté constante de tous les membres de l'Etat est la volonté générale : c'est par elle qu'ils sont citoyens et libres. Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple, ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale, qui est la leur : chacun, en donnant son suffrage dit son avis là-dessus ; et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étois trompé, et que ce que j'estimois être la volonté générale ne l'étoit

dement. Pratiquement il signifie d'une part que tout le peuple doit participer à la législation, et de l'autre que ce pouvoir lui appartient en son entier. Nous aurons, plus loin, l'occasion de nous arrêter plus longuement sur ce caractère ;

3° *Impossibilité de représentation.* Voici ce que dit Rousseau à ce sujet : « La souveraineté ne peut être représentée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même ou elle est autre ; il n'y a point de milieu » (1).

Le système de la représentation et celui de la législation directe par le peuple revêtent tous deux chez Rousseau, par là même, un aspect entièrement nouveau et sont jugés d'un point de vue nouveau.

Si, pour ses prédécesseurs, les deux systèmes se présentent comme capables, presque dans une mesure égale, de servir la cause de la liberté, Rousseau, au contraire, voit entre eux une profonde division de principe. Le remplacement de la législation directe par la représen-

pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurois fait autre chose que ce que j'avois voulu : c'est alors que je n'aurois pas été libre. » *C. S.*, liv. IV, ch. 2.

LAWRENCE-LOWELL, dans son célèbre livre, *Public opinion and Popular Government*, Londres, 1913, p. 8, s'efforce de donner de ce passage une interprétation favorable à Rousseau. NOVGORODZEV s'accorde aussi pour trouver que la réponse est satisfaisante, *La crise de la conscience juridique*, Moscou, 1909, pp. 27-28. Mais l'opinion générale estime que Rousseau se met ici en contradiction avec lui-même. Voir par exemple DUGUIT, qui dit à l'occasion de ce passage : « C'est un sophisme qui dépasse toute expression. » DUGUIT. *La souveraineté et la Liberté*, Paris, 1922, p. 96.

Tchitcherine donne une excellente critique, à laquelle nous souscrivons entièrement. Il dit : « Il est évident que dans cette explication, il n'y a plus à penser que l'homme ne doit se soumettre qu'à lui-même. Si je veux que l'opinion d'autrui ait le dessus, et non la mienne, je renonce donc à mon jugement personnel, et veux me soumettre non à moi mais à d'autres. On peut, de cette façon, prouver que la décision d'un souverain absolu est la volonté de tous et de chacun. » *Les penseurs politiques de l'ancien et du nouveau monde*, Moscou, 1897 (en russe), pp. 430-431.

(1) *C. S.*, liv. II, ch. 2.

tation est pour lui le passage de la liberté à l'esclavage. Toutes ses sympathies vont donc à la législation directe. De là toute l'ardeur avec laquelle il critique le système de la représentation. Il voit dans celui-ci un reste absurde de la féodalité, un procédé pour anéantir la liberté, et il loue le monde antique d'avoir ignoré ce système (1). Il se moque des Anglais qui croient que la liberté est chez eux réalisée. Ils ne sont libres qu'au moment des élections. Ils retombent ensuite dans une situation d'esclaves (2). Pour être libre, le peuple doit toujours être législateur sans intermédiaires (3).

Comment peut-on réaliser pratiquement ce principe ? Rousseau estime que la volonté populaire peut être exprimée uniquement dans le cas où le peuple est réuni en Assemblée générale. La réalisation d'une telle exigence n'est possible que dans un petit Etat, de l'ordre de grandeur d'une commune. Rousseau lui-même sympathise vivement avec ce genre d'Etat. Il reconnaît, il est vrai, qu'un petit Etat est toujours sous la menace d'être absorbé par un voisin puissant. Pour éloigner ce danger, Rousseau met en avant l'idée d'une Confédération. Malheureusement, il ne fait que lancer cette idée, sans la développer et sans esquisser ce que pourraient être les formes de législation dans une telle Confédération. De toute façon, un point ici nous importe : Rousseau exige la participation totale du peuple à la législation sur la base de l'Assemblée générale. Comme nous l'avons indiqué dans l'Introduction, l'existence d'une Assemblée générale ne préjuge en rien du système même de législation. Elle est possible sous le régime de la démocratie pure comme

(1) *C. S*, liv. II, ch. 15.

(2) *C. S.*, liv. III, ch. 15.

(3) Voilà pourquoi les formes de gouvernement sont classées chez Rousseau non d'après les bases adoptées par Locke et Montesquieu, mais uniquement d'après le mode d'organisation du pouvoir exécutif.

sous celui du referendum. Tout dépend de savoir s'il existe, en plus de l'Assemblée du peuple, un autre organe participant à la législation, et quelle est sa compétence.

Quel est donc le système que défend Rousseau lui-même ? Il faut reconnaître que la question est assez controversée. A écouter Rousseau, il semble qu'il admette l'existence d'une représentation spéciale, à compétence législative. C'est ainsi qu'il parle de députés et de leurs décisions qui doivent être ratifiées par le peuple lui-même (1). On peut donc en déduire que Rousseau admet la présence d'un second organe législatif. Ceci donne le droit de conclure encore que Rousseau, à proprement parler, n'est pas partisan de la démocratie pure, mais ne défend que le système que nous nommons referendum obligatoire sur la base de l'Assemblée générale. Ce point de vue est assez répandu (2) et Kohler, se fondant sur lui, affirme que Rousseau est le père du referendum (3).

Cependant il nous apparaît que Rousseau offre la possibilité d'affirmer, à plus juste raison encore, qu'il est le partisan de la démocratie pure, et que le rôle du second organe législatif, qui donne la possibilité de placer Rousseau parmi les partisans du referendum, se réduit en fin de compte à un travail purement technique de caractère rédactionnel. Il ne s'agit pas d'un organe de l'Etat, mais seulement d'une commission de rédaction. Et, en fait, à travers toute l'œuvre, passe, en une

(1) « Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle. » *C. S.*, liv. III. ch. 15.

(2) Voir, par exemple RODET, *op. cit.*, p. 122. FAGUET, *Politique comparée*, *op. cit.*, p. 70. Surtout PUIBARAUD dans son livre *Le gouvernement direct chez Jean-Jacques Rousseau et après lui*, Poitiers, 1908, insiste sur ce point, *op. cit.*, p. 64 et ss.
C'est ainsi également que Rousseau a été compris par les hommes de 1793.

(3) Article dans *Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, octobre 1912.

traînée éclatante, une foi profonde en les qualités du peuple. Il lui attribue les meilleures qualités et les meilleurs talents. Placé dans les conditions que Rousseau répète inlassablement (simplicité et non complexité de la vie, etc.), le peuple saura parfaitement de quoi il a besoin et sera un sage législateur (1). D'autant plus que, dans de telles conditions, l'activité législative n'est pas tellement compliquée. Il y aura peu de lois et elles seront excessivement simples. La modification des lois ou la création de lois nouvelles ne se produira qu'en cas de besoin absolu. Mais, et c'est là le point principal qui représente la caractérisation de la doctrine de Rousseau, le processus même de création de la loi, l'expression de la volonté générale, n'inclut ni l'élaboration, ni la discussion. La volonté générale naît mécaniquement, grâce à un appareil politique de fonctionnement correct, dans des conditions sociales normales. C'est ainsi que se présente aux yeux de Rousseau, le processus de création de la loi.

« Le premier (dans l'Assemblée générale) qui les propose ne fait que dire ce que tous ont déjà senti, et il n'est question ni de brigue ni d'éloquence pour faire passer en loi ce que chacun a déjà résolu de faire, sitôt qu'il sera sûr que les autres le feront comme lui » (2).

Cette foi en la sagesse du peuple, d'une part, la certitude, d'autre part, que l'activité législative est simple et facile, rendent l'existence du second organe législatif entièrement inutile. Le second organe existe justement surtout pour saisir l'opportunité de l'édiction ou de la modification des lois, et pour examiner en détail le texte de la loi. Tout cela, dans le système de Rousseau, est inu-

(1) « Quand on voit chez le plus heureux peuple du monde des troupes de paysans régler les affaires de l'Etat sous un chêne et se conduire toujours sagement, peut-on s'empêcher de mépriser les raffinements des autres nations... ? » *C. S.*, liv. IV, ch. 1.

(2) *C. S.*, liv. IV, ch. 1.

tile. Le soi-disant second organe n'est chargé que d'un travail purement rédactionnel. Nous en sommes encore convaincus par le fait qu'à l'Assemblée générale, selon Rousseau, chacun exerce sa propre initiative. Cela rend possible l'introduction d'amendements à la loi. En un mot, nous voyons chez Rousseau l'Assemblée générale appelée non seulement à ratifier les lois, mais aussi à montrer sa compétence dans une mesure sensiblement plus grande. Elle rappelle plutôt les Landsgemeinde que, par exemple, l'Assemblée générale de Genève.

Mais l'argument principal qui milite en notre faveur est une autre considération, de caractère purement théorique. Rousseau avait pour but, en édifiant son système, la création d'un Etat sans autorité, d'un Etat où l'homme ne serait soumis qu'à lui-même. Pas d'autorité, aucun pouvoir extérieur. Une entière liberté de l'individu, atteinte grâce à la souveraineté de la volonté générale. Dès que se produit la moindre violation de ce principe, l'homme perd sa liberté, reprend ses chaînes. Sous le système du referendum, même obligatoire, les députés reçoivent évidemment une part de pouvoir, car la volonté du peuple est limitée à l'acceptation ou au rejet d'une loi ayant déjà un certain contenu et une certaine forme non issus du peuple. Tout ceci combiné nous donne le droit d'estimer qu'il est plus logique, et qu'il est plus conforme à l'esprit de la thèse de Rousseau, de voir dans le philosophe genevois un apologiste, non du système du referendum, mais de celui de la démocratie pure.

Mais l'on trouve aussi chez Rousseau des traces d'acceptation du système représentatif. Il faut souligner que ce système est admis par Rousseau seulement pour une période de transition, lorsque l'on est seulement en voie de réaliser la souveraineté de la volonté générale (1). Cette

(1) Nous sommes enclins à considérer justement sous ce jour le système politique développé par Rousseau dans les *Considé-*

représentation, qu'il admet dans un grand Etat en tant que mesure provisoire, est fondée sur le principe du mandat impératif. Les députés sont liés par les instructions des électeurs, sont contraints de donner un compte rendu exact de leur conduite, et ne peuvent être réélus. Mais, même ce genre de représentation, Rousseau le considère avec la plus grande méfiance, insistant sur la facilité de la concussion.

Pour nous, une idée est particulièrement intéressante, idée qui sera appelée à jouer un grand rôle dans la Constituante, et soulèvera de grands débats pour savoir de qui les députés expriment la voix dans l'organe représentatif. Rousseau répond que les députés ne sont pas appelés au corps législatif « pour y dire leurs sentiments particuliers, mais pour y déclarer les volontés de la Nation » (1). Si nous prenons en considération le fait que Rousseau n'admet l'existence d'aucune organisation particulière, locale ou de parti, en conséquence le député n'est pas non plus appelé à exprimer l'opinion du groupe de population qui l'a délégué, comme l'exigeaient la théorie et la pratique de la représentation à l'époque de Rousseau. Il exprime la volonté de la Nation. Ce résultat est obtenu par le fait qu'aux élections, chaque électeur, votant selon ses convictions, doit exprimer non une volonté particulière, mais celle de tout le peuple. Chaque député, en tant que gardien des intérêts communs, devra donc à son tour, dans l'organe représentatif, représenter la volonté de la Nation. Répondant devant ses électeurs, il répond en même temps devant le peuple entier. De là, une déduction fort importante que nous étudierons et expliquerons en détail par la suite : selon Rousseau, le caractère impératif du man-

rations sur le gouvernement de Pologne, c'est-à-dire comme l'indication d'un ensemble de mesures qui doivent être prises pour qu'en fin de compte la volonté générale triomphe.

(1) *Considérations*, *op. cit.*, ch. VII.

dat n'est nullement en contradiction avec le caractère national de la représentation (1).

En terminant sur ce l'exposé de la doctrine de Rousseau dans la partie qui touche directement au sujet qui nous intéresse, il faut noter qu'elle est loin d'avoir été bien comprise, pas plus par les contemporains que par les générations suivantes qui firent la Révolution. De son système, on ne retint que les idées qui étaient à l'unisson de l'époque, qui parlaient au cœur et à la pensée de l'idéologie radicale avancée. Ce n'étaient point celles-là qui manquaient (2), et la plume de Rousseau leur donnait une netteté et une force particulières. Lorsque Mme de Staël dit de Rousseau . « Il n'a rien découvert, mais tout enflammé » (3), elle ne fait que refléter la compréhension qu'eut cette époque du système de Rousseau. Cette façon de se faire entendre, nous l'appellerons vulgarisation. Elle s'exprima surtout dans la méconnaissance complète du problème de la liberté individuelle tel qu'il était posé chez le philosophe genevois et dans l'identification de la « volonté générale » avec la « volonté de tous », volonté habituelle de la majorité. De là l'ignorance absolue des difficultés que rencontre Rousseau dans la recherche de la volonté générale. De là la foi en ceci que la soustraction à la souveraineté du prince, les droits politiques accordés au peuple, conduisent à eux seuls à la souveraineté de la volonté générale. De là, enfin, les illusions dont vécut la Révolution, qui s'imaginait que l'arrivée du peuple au pouvoir allait faire tomber toutes les difficultés d'ordre politique, et ouvrir, mécaniquement,

(1) HESSEN, *op. cit.*, p. 99, rem. 2.

(2) Nous ne pouvons pas être d'accord avec E. CHAMPION qui, dans son ouvrage, *J.-J. Rousseau et la Révolution française*, Paris, 1909, présente Rousseau comme un philosophe politique de tendances modérées. De même voir SCHATZ. *J.-J. Rousseau Einfluss auf Robespierre*, Borna-Leipzig, 1905.

(3) CHAMPION (E.), *Esprit de la Révolution française*, Paris, 1887, p. 35.

par soi-même, l'ère du règne des grands principes de Liberté, Egalité, Fraternité (1).

c - MABLY (2)

Un troisième penseur politique français du XVIII[e] siècle est Mably, qui exerça une profonde influence sur les idées de la Constituante. C'est un partisan convaincu de l'idée de la souveraineté nationale, un défenseur acharné de la liberté et de l'égalité. Pour nous, il est intéressant surtout parce qu'il soumet à une étude détaillée et à une discussion portant sur tous ses aspects la question de la représentation et de la législation directe par le peuple. Il pose tout d'abord une question fondamentale : Un Etat peut-il être fondé sur le principe de la souveraineté nationale, le peuple lui-même peut-il mener à bien une tâche si complexe et si lourde de responsabilités que le gouvernement d'un Etat ? Ne devra-t-il pas avoir recours pour cela à l'autorité d'un prince ? Cette question est d'autant plus pertinente que Mably lui-même regarde la vie de société comme l'histoire des passions et de leur lutte mutuelle (3). A cette interrogation, Mably répond, avec beaucoup de logique et se référant au fait que, en même temps que de passions, la nature nous a doués de l' « amour de la justice et de l'intelligence » (4),

(1) Voilà pourquoi on ne peut pas rendre Rousseau responsable de l'extrémisme des hommes de 93, comme le fait TAINE, dans *Les origines de la France contemporaine ;* et J. LEMAITRE, dans : *Jean-Jacques Rousseau*, Paris, 1907. Voir sur cette question le livre de MEYNIER, *J.-J. Rousseau révolutionnaire*, Paris, 1912.

(2) Voir GELINEAUD. *Les doctrines sociales et politiques de Mably*, Rochefort, 1909. GUERRIER M.-W. *L'abbé de Mably, moraliste et politique*, Paris, 1886.

(3) MABLY. *Collection complète des œuvres de l'abbé de Mably. Œuvres posthumes*, Paris, l'an III de la République, t. XV : *Du cours et de la marche des passions dans la société.*

(4) *Œuvres de l'abbé de Mably*, Paris, 1818, t. VI, p. 112.

et que les tendances sociales ont toujours en fin de compte le dessus (1). Il ne s'agit que de trouver des formes, des conditions qui puissent renforcer les liens sociaux, diminuant le danger d'une désagrégation sociale, permettant par là même au pouvoir du peuple de s'exercer, ainsi qu'aux idées d'égalité et de liberté de régner.

Nous nous heurtons dans la résolution de ce problème à la divergence complète qui sépare Mably de Rousseau. Celui-ci affirmait catégoriquement que la liberté ne peut être réalisable qu'à la condition que le peuple légifère lui-même, sans intermédiaire. Cette participation directe du peuple est la condition *sine qua non* de la liberté. La représentation est inadmissible, elle ne peut être un succédané de la législation populaire directe. Ici Rousseau s'est placé à un point de vue rejetant la conception de la représentation, universellement admise à son époque, en tant que système de même ordre que la législation directe. Quant à Mably, il estime lui aussi, comme Rousseau, que les deux systèmes divergent quant à leur principe, et ont une nature entièrement différente. Mais, au contraire de Rousseau, des deux formes : législation directe du peuple ou représentation, il choisit la seconde.

Définissant la démocratie comme la forme de gouvernement où le peuple édicte lui-même directement les lois (2), il en parle sans la moindre sympathie (3), car il relève contre elle toute une longue série de griefs.

(1) « N'oublions pas que la nature n'est pas la marâtre du genre humain ; elle a mis dans notre âme des qualités sociales que nous n'avons pu entièrement étouffer, malgré tout ce que nous avons fait pour augmenter la force et l'aveuglement de nos passions. » *Œuvres*, t. VI, p. 111.

(2) Autrement dit, il comprend la démocratie de la même façon que Montesquieu.

(3) « Je n'aime pas la démocratie, je sais à combien de vertiges et d'erreurs le peuple est sujet. »

Comme à cette époque on n'estimait possible de réaliser la législation directe que par la voie des assemblées populaires, c'est contre celles-ci qu'il dirige tout d'abord ses critiques. Les assemblées populaires, peintes de couleurs si enchanteresses chez Rousseau, prennent, chez Mably, une apparence toute différente. Il se les représente comme des assemblées où bouillonnent des passions sans frein, menant à l'ébranlement des fondements de l'Etat (1), où une foule ignorante, avec une rapidité étonnante, sous l'influence d'une simple parole jetée par hasard par un homme habile, change de mentalité, de résolutions, et se montre capable de prendre une décision diamétralement opposée à celle qui vient d'être adoptée (2). De cela profitent les hommes habiles, et les assemblées populaires tombent sous l'influence de fourbes, qui savent jouer démagogiquement des impulsions de la foule (3).

Tout ceci a pour cause le fait que le peuple, à qui est confié le pouvoir, est absolument incapable de supporter cette responsabilité, qui dépasse ses forces. « Le peuple ne raisonne point » (4). Il n'est même pas capable de combiner les idées entre elles (5). Il est profondément ignorant. Ce n'est pas lui qui devra être le législateur et le détenteur du pouvoir, ni, à plus forte raison, le gardien de la liberté. Mably affirme que, là où le peuple exerce lui-même ses droits, il est enivré sans mesure de son pouvoir. N'ayant personne pour le contenir, il perd toute mesure dans ses caprices et refuse de se soumettre à ses propres lois (6). Et au lieu du peuple

(1) *Œuvres*, t. VI, p. 118. « ...dans la démocratie, le peuple a des passions très vives, très impétueuses et très aveugles. » Aussi *Du cours, op. cit.*, pp. 224-225.

(2) *Œuvres*, t. IV, p. 226.

(3 *Du cours, op. cit.*, p. 225.

(4) *Œuvres*, t. V, p. 89.

(5) *Du cours, op. cit.*, p. 225.

(6) *Œuvres*, t. V, p. 187.

gardien de la liberté, nous voyons devant nous un peuple despote, avec tous les défauts qui en résultent (1). Les lois perdent leur autorité (2), il en est de même du pouvoir exécutif, qui perd la possibilité de s'acquitter normalement de ses fonctions. Non seulement la liberté ne trouve pas son expression, mais la démocratie même se révèle comme une forme vouée à d'éternelles révolutions et à d'éternels troubles (3). D'où cette conclusion : le seul système rationnel de gouvernement fonctionnant normalement est le système de la représentation. Le pouvoir législatif doit être concentré entre les mains d'un organe représentatif qui l'exerce complètement sans partage avec qui que ce soit. Mably préconise pour cette représentation les même formes qu'elle a historiquement revêtues en France. Deux éléments la caractérisent, à savoir : élections par Etats et système du mandat impératif, y sont conservés sans changement (4). Il insiste spécialement sur le second élément, qui crée une liaison étroite entre le député et son électeur, et prive le premier de toute liberté. Ainsi, il indique que, au cas où le député contreviendrait aux instructions de ses mandants, ses actes doivent être annulés (5). Plus loin, il exige que les députés rendent compte le plus souvent possible aux électeurs de leurs actes. Ce but, à son avis, sera atteint par l'institution d'élections annuelles à la Chambre (6).

Efforçons-nous de mettre en relief, par comparaison avec les penseurs politiques déjà passés en revue, ce que Mably apporte de nouveau. Dans ce but, il faut

(1) *Œuvres*, t. VI, pp. 52-53. Cf., t. VI, p. 254.

(2) *Œuvres*, t. IV, p. 226. Cf., t. V, p. 190.

(3) *Œuvres*, t. IV, pp. 222-223.

(4) « C'est donc aux hommes que chaque ordre a choisi pour le représenter, que cette autorité suprême doit être confiée. » *Œuvres*, t. V, pp. 190 et 199.

(5) *Œuvres*, t. V, p. 188.

(6) *Œuvres*, t. IV, p. 227.

tout d'abord considérer Montesquieu. A première vue, en effet, c'est lui qu'on pourrait le plus facilement comparer à Mably, en tant qu'adversaire de la démocratie pure. L'argument le plus fort qu'on puisse trouver chez Montesquieu contre la législation directe du peuple est l'affirmation que le peuple n'est pas capable de discuter les affaires. Mais il a lui-même adouci son attitude envers la démocratie pure, en affirmant que la démocratie, lorsqu'elle est mue par la vertu, est la forme de gouvernement souhaitable en principe. Les défauts de la démocratie ont leur source dans l'immixtion du peuple dans les affaires du pouvoir exécutif ; mais il peuvent être corrigés si le peuple a conscience des principes fondamentaux sur lesquels repose la démocratie, dont rien ne gênera plus dès lors l'épanouissement. Le seul empêchement à sa réalisation pratique, c'est l'étendue du ressort et le chiffre élevé de la population des nations actuelles.

Chez Mably, nous voyons un tout autre tableau. Nous y trouvons l'affirmation catégorique que la législation directe par le peuple est un mal qui ne peut mener qu'à la perte de la liberté. Pour lui, la forme représentative de gouvernement n'est pas, pour cette raison, un procédé artificiel destiné à remplacer la démocratie pure, en vertu d'une impossibilité purement physique d'appeler le peuple à légiférer dans un Etat moderne ; mais un système sensiblement meilleur, moins imparfait, répondant mieux aux exigences de la liberté. Pour lui, la forme représentative doit être réalisée même là où rien n'empêcherait le peuple entier de se rassembler.

De plus, alors que Montesquieu affirmait que le peuple est incapable de délibérer sur les affaires de l'Etat, Mably, lui, déclare que le peuple ne peut raisonner justement. Entre ces deux affirmations, il y a un véritable gouffre. La première n'exclut pas la législation populaire sous la forme du referendum. La seconde, celle de Mably, exclut

entièrement toute espèce de participation directe du peuple à la législation. Et, en réalité, nous pouvons trouver chez Mably des idées qui ne permettent pas de douter qu'il soit un adversaire décidé du referendum. Bien qu'il trouve bon d'informer le peuple du travail fait par le corps législatif, il nie catégoriquement qu'il soit utile de soumettre à l'examen du peuple les projets de loi. Il estime même que ce serait là « le plus sûr moyen de rendre tout problématique. Qui ne sait, ajoute-t-il, combien le peuple est ignorant, imbécile et sujet à la prévention... » (1).

Cette conclusion est évidemment pleinement logique, si l'on part du postulat que le peuple est incapable de penser d'une manière cohérente. Voilà pourquoi nous pouvons affirmer l'existence d'une énorme divergence de principes entre les vues de Montesquieu et celle de Mably sur le sujet en question, et souligner une fois de plus la justesse de notre opinion sur Montesquieu qui veut voir en lui un penseur n'opposant pas comme d'un ordre différent le système de la représentation et celui de la démocratie pure. Le premier qui traça entre eux une frontière est Rousseau, qui mit toute son éloquence au service de la démocratie pure. Mably a conservé cette division, mais a consacré toute la force de son talent à critiquer la forme de la législation prônée par Rousseau et à défendre le système représentatif.

Mais il n'est pas allé jusqu'au bout de ses idées. Reconnaissant la représentation comme un système entièrement différent de celui de la législation directe, et rompant par là même avec la conception traditionnelle, il a conservé à la représentation, comme nous l'avons vu, ses formes anciennes. Cela l'a conduit à une sérieuse contradiction. En fait, si le peuple a toutes les qualités négatives dont il le charge, il est naturel d'en conclure que les députés doi-

(1) *Œuvres*, t. IV, p. 244.

vent penser pour lui, résoudre les affaires à leur guise. Le peuple ne doit sous aucune forme s'immiscer dans le travail des représentants, mais leur laisser une entière liberté d'action. Quelle valeur peuvent avoir des instructions composées par des ignorants, ne comprenant rien à leurs propres intérêts, incapables de penser logiquement ? Comment peut-on rendre compte de ses actes devant de tels mandants ? Il y a ici une contradiction flagrante. L'existence de mandats impératifs ne s'accorde aucunement avec les vues de Mably sur le peuple. L'existence de mandats impératifs, fussent-ils très spéciaux, s'accorderait entièrement avec les vues de Montesquieu. Mais, dans le système de Mably, elle nuit à l'harmonie et à la perfection : les instructions d'incapables ne peuvent que gâcher le travail des meilleurs, des capables. Mais d'un autre côté, ce mandat impératif est nécessaire à Mably. C'est par son intermédiaire qu'il sauve son principe fondamental, celui de la souveraineté populaire. Si le mandat impératif n'existe pas, comment édifier le pouvoir du peuple ? Comment expliquer que, malgré l'impossibilité d'intervenir directement dans l'œuvre législative, le peuple reste cependant souverain ? Ne pouvoir trouver une autre solution théorique, contraint Mably à des conclusions pratiques absurdes. Par la suite nous verrons comment cette même question arrêtera plus tard les hommes politiques de la Révolution.

D - DE LOLME

Le dernier des penseurs politiques étudiés dans ce chapitre sera De Lolme, célèbre par son ouvrage sur la Constitution anglaise (1). Il y traite à son tour du problème qui nous intéresse : représentation ou législation directe par

(1) De Lolme. *Constitution de l'Angleterre*, t. I, ch. II, Genève, 1788.

le peuple ? Mais derrière lui il y a déjà Rousseau avec son exigence de la démocratie pure, et Mably, défenseur de la représentation. Pour traiter à nouveau de cette question, il faut apporter de nouveaux arguments originaux en faveur de tel ou tel système. C'est ce qu'on trouve justement chez de Lolme, et c'est pourquoi il mérite notre attention.

De Lolme est partisan de la représentation. Mais, il estime impossible de la justifier par de seules références à ses mérites : car Rousseau, exigeant sans réserve la démocratie pure, a laissé une empreinte trop indélébile. Il faut donc tout d'abord détruire les théories de Rousseau, et ensuite seulement construire son propre système. Rousseau affirmait que la participation directe du peuple au vote des lois est l'unique moyen de sauvegarder la liberté individuelle. Mais, dit de Lolme, cette thèse ne résiste pas à la critique. Car dans la réalité, aucune unanimité n'existe dans le vote (1). La liberté n'est donc pas garantie par la seule existence de la législation populaire. Si Rousseau l'affirme, ce n'est que parce que toute sa théorie n'est que « jeu de mots et rien de plus » (2). Ainsi, de Lolme croit anéantir l'affirmation sophiste de Rousseau selon laquelle la législation directe du peuple apporte la liberté..., il va même plus loin. Il affirme qu'est erronée non seulement cette affirmation, mais aussi la base de la conception de la liberté apportée par Rousseau. A la définition de Rousseau, de Lolme en oppose

(1) « Contribuer par son suffrage à la sanction des lois, c'est avoir une portion quelconque de puissance, mais dans l'exercice de laquelle, encore une fois, on est très éloigné de voir toujours sa volonté réussir. *Op. cit.*, t. I, p. 238. Mais si cela se produit, alors... « Ce n'est point à ce suffrage qu'il doit de voir sa volonté réussir, c'est parce que d'autres ont occasionnellement voulu comme lui ; lorsqu'une loi contraire à ses intentions est sanctionnée, il faut tout de même qu'il s'y soumette. » *Op. cit.*, t. I, p. 207.

(2) *Op. cit.*, t. I, p. 226.

une autre correspondant en tous points à la définition donnée par Montesquieu (1). C'est un brutal renversement de l'état de choses. La participation du peuple à la législation passe, dès lors, de l'obligation de principe sur le plan de l'utilité pratique. Maintenant, il faut poser la question ainsi : la participation du peuple favorise-t-elle ou non la réalisation de la liberté ? De Lolme, fidèle à la théorie de Montesquieu, y répond par l'affirmative et estime que la participation du peuple à la législation est une condition essentielle de la réalisation de la liberté. Quant à la forme de cette participation, ici de Lolme se prononce catégoriquement contre la participation directe. Il invoque une série d'arguments dans ce sens. Il reprend d'abord l'argument de Mably, que nous avons rencontré déjà, sur l'ignorance, l'incapacité de prendre des résolutions réfléchies et l'absence d'éducation politique (2). Tous ces caractères mettent une barrière infranchissable à la jouissance directe, par le peuple, de fonctions législatives. A l'encontre de Rousseau, le travail législatif se présente à ses yeux comme le problème difficile « de découvrir et de déclarer ce qui est l'intérêt général dans des circonstances données » (3). Puis de Lolme revient à l'argument déjà mentionné par Rousseau, selon lequel, dans les circonstances modernes, le peuple n'a pas le loisir de s'occuper de politique et de passer la plus grande partie de l'année en assemblées générales, comme le pouvaient faire les peuples antiques, grâce au travail de leurs esclaves (4). Comme on le sait, Rousseau n'avait

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 238.

(2) Voir par exemple : « ...la multitude par cela seul qu'elle est multitude, est incapable d'une résolution réfléchie. » (*Op. cit.*, t. I, p. 241.)

(3) *Op. cit.*, t. II, p. 37.

(4) « La plus grande partie de ceux qui la composent, distraits par les besoins plus pressants de la subsistance n'ont ni le loisir, ni même, par l'imperfection de leur éducation, les connaissances nécessaires à de tels soins. » (*Op. cit.*, t. I, p. 241.)

pu détruire cet argument et sa célèbre apostrophe (1), qu'il préférerait voir dans le monde moderne l'esclavage plutôt que les liens de la représentation, n'a pu soulever qu'une série de malentendus. Tout ceci prive de toute valeur pratique la participation directe du peuple à la législation. Selon l'opinion de de Lolme, la participation du peuple ne doit se réaliser que sous la forme du système représentatif. Ce système répond entièrement à l'ordre de choses institué par la nature, où une petite portion d'hommes seulement « a une tête capable des calculs compliqués d'une législation » (2). Confier la législation à de tels hommes, ce n'est que transposer, dans le cas particulier de la législation, le principe général selon lequel nous confions toujours la conduite de nos affaires à des spécialistes (3). Habituellement, nos affaires ne font que gagner à cette transmission. La législation y gagne donc aussi.

Mais en dehors de cette considération générale, il y en a d'autres encore, qui peuvent être invoquées à l'appui de la représentation.

De Lolme, étant partisan du principe de la séparation des pouvoirs basée sur l'équilibre, constate que, pour empêcher le pouvoir législatif d'outrepasser les limites assignées à sa compétence, il est indispensable de lui opposer une force égale. Ce contrepoids ne peut être qu'une chambre de représentants, car cette institution possède deux qualités adéquates : 1° Elle se compose d'un faible nombre d'individus, donc peut être solidaire

(1) Voir *Contrat Social*, liv. III, ch. 15.

(2) *Op. cit.*, t. I, p. 241.

(3) « Comme le malade se confie à un médecin, le plaideur à un avocat, de même, le très grand nombre des citoyens doit se confier à ceux qui sont plus habiles qu'eux pour l'exécution des choses qui, en même temps qu'elles les intéressent, si essentiellement, requièrent tant de qualités pour les bien faire. » Cet argument est particulièrement intéressant, car plus tard il sera développé par Sieyès.

et unie, comme l'organe exécutif lui-même (1) ; 2° Elle est composée, comme l'organe exécutif, des hommes les meilleurs, les plus capables. De cette façon, l'équivalence est réalisée tant en qualité qu'en quantité (2). Ces conditions font toutes deux défaut dans la législation directe du peuple. En conséquence, ce système est incapable de réaliser le principe de la séparation des pouvoirs qui, pour de Lolme, comme pour Montesquieu, est indispensable à la réalisation de la liberté. De là, de Lolme tire sa conclusion quant à la valeur comparative des deux systèmes :

« Une Constitution représentative met le remède entre les mains de ceux qui sentent le mal ; mais une Constitution populaire met le remède entre les mains de ceux qui causent le mal ; et elle mène nécessairement au malheur, à la calamité politique, de confier les moyens et le soin de réprimer le pouvoir à ceux qui ont le pouvoir (3). »

Et la Constitution anglaise, avec son mandat non impératif, semble à de Lolme être l'idéal.

Aussi, en fin de compte, de Lolme arrive pratiquement, quant à la représentation, aux mêmes conclusions que Montesquieu. Mais il ne faut pas oublier que, du point de vue du principe, de Lolme doit être placé aux côtés non de Montesquieu, mais de Mably. Car tous deux sont adversaires de principe de la législation directe par le peuple. Ce sont eux qui seront par la suite le soutien principal des partisans de la représentation.

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 8.
(2) *Op. cit.*, t. II, p. 7.
(3) *Op. cit.*, t. II, p. 18.

Faisons maintenant le bilan.

Le présent chapitre se proposait de montrer comment l'idée de la souveraineté du peuple, née hors des frontières de France, reçut en France son développement philosophique approfondi, comment la question de la forme de la législation populaire, passa de simple question presque sans discussion théorique possible à l'état de véritable problème, susceptible de plusieurs solutions. Tout cela nous était nécessaire pour comprendre les tendances d'esprit, les théories en présence au moment de la Révolution française, et qui déterminèrent en premier lieu l'orientation générale des travaux de la Constituante. Mais avant de nous attaquer à ce problème, il nous faut revenir à l'étude des formes de la législation populaire en Amérique. En effet, l'Amérique était, à cette époque, le seul pays où l'idée de la souveraineté du peuple était réalisée en pratique, où la législation directe du peuple trouvait application dans une plus ou moins large mesure. Elle donne une large documentation très précieuse pour notre travail, comme nous nous en convaincrons par la suite. C'est pourquoi nous allons entreprendre l'étude de la vie politique du Nouveau Monde.

CHAPITRE III

La législation directe du peuple telle qu'elle fut pratiquée en Amérique pendant la période révolutionnaire

A la fin du premier chapitre, nous avons quitté les colonies américaines lors de la première étape de leur évolution, c'est-à-dire reposant sur le principe de la démocratie pure comme cela avait été le cas pour les Landsgemeinde en Suisse. Mais cet état de choses ne pouvait pas durer toujours. Au fur et à mesure que les colonies américaines se développent et s'agrandissent, nous assistons à une transformation de leur organisation politique. Plus la population augmente, plus le territoire s'agrandit, plus il devient difficile de réunir tous les habitants de la colonie en une assemblée générale. Les habitants des villes où se tiennent les assemblées générales et ceux des environs de ces villes se trouvent favorisés : n'ayant pas comme les habitants des pays éloignés à vaincre des difficultés et à courir des risques pour venir aux assemblées générales, ils assistaient en plus grand nombre à ces assemblées et devenaient les véritables maîtres de la situation, Pour réagir contre cet état de choses on prit la mesure suivante : les habitants des pays éloignés purent charger leurs parents ou leurs amis habitant plus près de la ville ou dans la ville même où se tenait l'assemblée, de voter pour eux. Une seule et même personne peut ainsi disposer de plusieurs

voix (1). Mais cette mesure, tout en apportant une certaine amélioration à la situation des habitants en question, était cependant bien loin de réaliser entre eux la complète égalité.

Le système de législation primitivement adopté cesse donc de donner satisfaction, pour donner lieu au contraire à des mécontentements. Il fallait, par conséquent, chercher un autre système répondant mieux aux nécessités du moment. C'est ainsi que nous voyons dans toutes les colonies le système de la démocratie pure remplacé par le système de la représentation. Ceci ne put se faire que par étapes. Ce fut le résultat d'une lente évolution à travers toute une série de formes transitoires sous lesquelles le peuple conservait une certaine compétence législative.

Cette tendance générale à maintenir intacts les droits du peuple se manifeste même au Connecticut, dans cette colonie qui, dès sa fondation, avait introduit le système représentatif. Elle consiste en ce fait que l'organe législatif ne se croyait pas en droit de changer les lois fondamentales fixées par « The fudamental Orders » sans la participation directe du peuple. La Constitution qui avait été votée par tout le peuple ne pouvait être, d'après cette opinion, changée que par le peuple lui-même. C'est ainsi que « The Fundamental Orders » donnèrent naissance au referendum constitutionnel. Nous connaissons deux cas, cités par Lobingier, où ce referendum constitutionnel a joué (2). Techniquement, il fonctionnait sous la forme d'une assemblée générale.

Sur une plus grande échelle et avec plus de netteté, cette tendance se manifeste dans l'histoire politique des autres colonies puritaines. La résistance la plus sérieuse au système représentatif fut constatée dans la première

(1) C'est ce qu'on appelle *proxy system*. Voir les détails chez Bishop. *History of elections in the American colonies*. Columbia University Studies III, New-York, 1893, p. 127 et ss.

(2) LOBINGIER, *op. cit.*, p. 92.

en date des colonies puritaines, c'est-à-dire celle de New-Plymouth, où une tentative, pour passer du système de démocratie pure au système représentatif, fut faite en l'année 1638. Le système représentatif y était en quelque sorte mitigé par certaines mesures qui conservaient au peuple le droit de prendre une part directe à la législation. Ces mesures disposaient que toutes les lois faites par le corps législatif n'étaient que provisoires jusqu'à ce qu'elles fussent confirmées et approuvées par la législature suivante. Au moment des élections d'un nouveau corps législatif, les *freemen* réunis pour les remplacer en assemblée générale avaient le droit d'annuler ces lois provisoires pour les remplacer par d'autres (1). Ce système donnait donc à l'assemblée générale du peuple non seulement le droit de veto, mais aussi, dans une certaine mesure, le rôle d'une assemblée générale sous le régime de démocratie pure. Mais même ce système de représentation limitée par les droits du peuple ne put se maintenir, et en 1646 nous assistons à un retour au système de la démocratie pure (2) qui resta en vigueur jusqu'au moment où, par l'intervention du roi d'Angleterre, la colonie de New-Plymouth fut incorporée dans la colonie de Massachusetts Bay.

(1) *Records of the Colony of New Plymouth*, Boston, 1861, t. XI, p. 31, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 72.

(2) DOYLE (J.-A.), dans son livre : *The English in America ; The Puritan colonies* (London, 1887, vol. I, p. 95), estime que le système représentatif date de l'année 1638 et, qu'à partir de ce moment, c'en est fait de la démocratie pure. Cette affirmation est contredite par l'existence d'une ordonnance de 1646, que cite Lobingier, et dont voici la teneur :

« Il est ordonné et décrété que le corps tout entier des *freemen* sera présent à l'assemblée élective, qui aura lieu le premier mardi de juin pour faire abroger les lois, décrets et ordonnances que l'assemblée trouvera nécessaire pour le bon ordre du gouvernement. A cette même assemblée élective seront présentés les députés choisis par leurs villes..., lesquels devront assister non seulement à cette première assemblée, mais aussi à toutes celles que le pays sera forcé par les circonstances de réunir. C'est exclusivement dans cette assemblée élective annuelle où

Quant à cette seconde colonie, nous pouvons y constater dans les premières années de fréquents et profonds changements dans le système de législation. Ainsi le système primitif de démocratie pure est remplacé en 1630 pour une durée de quatre ans par le système de représentation. Ensuite nous assistons au retour à la démocratie pure qui, à son tour, est remplacée par le système de la représentation, mais cette fois déjà pour une longue période. Mais l'introduction du système de représentation n'exclut pas, au début du moins, la participation directe du peuple à la législation. Le peuple est toujours appelé à exprimer sa volonté, comme on peut le voir dans la décision de l'organe représentatif de l'année 1637-1638, libellée comme suit :

« Pour que règne le bon ordre dans ces plantations qui ne font que commencer d'exister, et nous basant sur l'expérience que nous avons pu acquérir jusqu'ici, et qui nous a prouvé que le manque de lois écrites a embarrassé le *court* dans beaucoup de cas, le *court* décide :

Que dans ce ressort les *freemen* de chaque ville (ou quelques *freemen* choisis par leurs pairs) devront se réunir dans leurs différentes villes et dresser une liste des lois qu'ils jugeront être conformes aux temps et aux lieux où Dieu, dans sa Providence, nous a placés.

Que cette liste de lois sera présentée au gouverneur sous forme écrite durant les quatre mois qui vont suivre, c'est-à-dire d'ici au 5 juin prochain. Ceci afin que le gouverneur avec les membres de son conseil permanent ... et les doyens des différentes Eglises, ... ou la plupart d'entre eux, puissent, après avoir examiné ces listes de

dans celles qui seraient convoquées par la suite que seront faits ou abrogés les lois, décrets et ordonnances. Quant à l'autre corps, il se bornera à traiter de questions judiciaires et seuls les magistrats en feront partie. » (*Records of the Colony of New Plymouth*, Boston, 1861, t. XI, p. 54, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 72.)

lois, y ajouter ou en retrancher ce qu'ils croiront devoir être utile au bien public et en faire un « compendium » abrégé qu'ils présenteront, mis au point, au prochain *general court* convoqué pour cet automne ; lequel *court* l'acceptera ou le rejettera (1). »

Le passage cité indique que le peuple dans ce cas a reçu une sorte de droit d'initiative, à vrai dire, assez restreint puisque le gouvernement conservait le droit de changer ou même de rejeter les lois proposées par le peuple.

En 1639, nous voyons un nouveau décret appeler le peuple à manifester sa volonté :

« Il est décrété que le gouverneur, le gouverneur-député, le trésorier et M. Stoughton, ou trois d'entre eux, à volonté, assistés d'au moins deux députés de Boston, de Charlestown ou de Roxberry, examineront tous les projets qui ont été ou seront présentés à ce *court* ou à eux personnellement, et ayant trait à la forme du gouvernement et aux lois qui devront être établies, et qu'ils réuniront ces projets en un code (changeant, ajoutant ou supprimant ce qu'ils jugeront utile), duquel code ils enverront des duplicata aux différentes villes, afin que les doyens des Eglises et les *freemen* puissent les examiner avant la prochaine convocation du *general court*, les frais de reproduction et d'envoi étant payés par le trésorier » (2).

Nous constatons ici, une fois de plus, que les droits du peuple sont très restreints. Il n'est pas même libre de prendre des résolutions, il ne peut qu'examiner les lois. Il s'agit donc ici d'une sorte de referendum consultatif.

Mais quelque temps après, on constate dans l'évolution

(1) *Records of Massachusetts Bay*, Boston, 1853, t. I, p. 222, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, pp. 75-76.

(2) *Records of Massachusetts-Bay*, Boston, 1853, t. , p. 279, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 76.

politique une plus grande réduction encore de ces derniers droits du peuple, jusqu'à ce qu'enfin la participation directe du peuple à la législation disparaisse complètement.

Prenons maintenant comme dernier exemple la colonie de Rhode-Island.

Cette colonie présente pour nous un intérêt tout particulier du fait que la législation y prend successivement des formes très diverses. Ces formes nous permettent de nous rendre compte de la diversité des manières dont le pouvoir législatif d'un pays démocratique peut être établi.

Au début, Rhode-Island ne se compose que de deux petites villes, auxquelles deux autres viennent s'adjoindre plus tard. Cette union a une assemblée générale qui s'occupe de toutes les questions ayant trait à la législation, et qui connaît aussi de toutes les affaires importantes de la colonie. En outre la colonie possède un organe exécutif composé de cinq membres élus par l'assemblée générale. Bref, Rhode-Island, dans cette première période de son existence, est un Etat édifié sur le type de la démocratie pure basée sur une assemblée générale. Cette forme de législation subit des changements assez importants en 1647, et la simple procédure législative du début est remplacée par une autre beaucoup plus compliquée que voici à grands traits : avant d'entrer en vigueur, toutes les lois devaient être discutées, au préalable, dans les villes. La ville qui avait pris l'initiative de proposer un projet de loi devait le faire discuter dans le *town meeting* et le faire accepter ou refuser par un vote. Lorsque le projet était accepté, le *town clerk* devait l'envoyer aux trois autres villes, lesquelles devaient de même les discuter et y donner ou non leur consentement par un vote du *town meeting*. Alors on transmettait le projet avec la liste des votants à un comité composé de dix-huit membres, à raison de six représentants par ville, librement

élus. Ce comité formait le *general court* qui devait se réunir dès qu'il était convoqué ; s'il constatait que la majorité de la colonie était consentante, il devait donner force de loi au projet, jusqu'à ce que fût convoquée l'assemblée générale du peuple entier, qui devait en dernier lieu décider si cette loi provisoire devait être maintenue ou annulée. Ainsi la loi émanait directement du peuple. Le *general court* n'avait aucun droit de revision ou d'amendement, sa fonction était uniquement de promulguer les lois que les villes lui avaient confiées. Il avait toutefois le droit de prendre l'initiative de proposer des lois dans les conditions suivantes : une fois terminées les affaires qui lui avaient été confiées, il pouvait se présenter des cas dans lesquels le bien public exigeait son concours, et dont il fallait qu'il discutât et décidât. Alors, chaque délégation, en retournant à la ville qui l'avait nantie de ses pouvoirs, devait lui rapporter la décision prise par le *general court*. Cette décision devait être débattue et mise aux voix dans chaque ville. Les votes devaient être scellés et envoyés par le *town clerk* au *general recorder* qui, en présence du président, devait compter les votes. Si l'on constatait que la majorité avait adopté le projet, celui-ci devait avoir force de loi jusqu'à ce que la prochaine assemblée générales le confirmât ou le rejetât (1).

Cette procédure si compliquée n'a pourtant pas fait disparaître le système législatif que nous désignons sous le nom de démocratie pure, car le genre de représentation qu'elle créa n'est en somme qu'un collège chargé de la rédaction des lois, collège privé de tout pouvoir. C'est donc le peuple qui reste le seul et unique détenteur du pouvoir. Il agit comme législateur sous deux formes différentes.

Tantôt le peuple, réuni en une assemblée générale

(1) *History of Rhode Island*, New-York, 1859, t. I, pp. 203-204, cité d'après Lobingier, op. cit., p. 82.

revêtant la forme de Landsgemeinde, possède le pouvoir absolu ; tantôt fractionné en fait en 4 assemblées, où le décompte des voix se fait individuellement et où, par conséquent, sa législation revêt la forme de la démocratie pure basée sur le vote individuel, il ne possède qu'un pouvoir provisoire. Il est intéressant de noter dans la compétence du peuple comme législateur une pareille inégalité de droits. L'explication de ce fait se trouve sans doute dans la difficulté qu'avaient les hommes de cette époque de concevoir le peuple législateur autrement que réuni en une imposante assemblée générale personnifiant l'Etat d'une manière pour ainsi dire tangible.

Toutefois, cette procédure mixte, très intéressante du point de vue constitutionnel, ne dura pas non plus longtemps, et cela pour les mêmes raisons que celles qui firent évoluer la première des procédures de la législation établie à Rhode-Island. La colonie continue à s'agrandir et à se développer. La législation ne peut plus fonctionner dans les limites qui lui sont imposées. En 1650, l'assemblée générale de New-Port transfère le pouvoir au *Representative Committee* composé de six représentants de chaque ville et la législation prend la forme suivante : l'assemblée des représentants fait une ou plusieurs lois, ces lois sont renvoyées à l'examen des villes dans un délai de dix jours après la dissolution de cette assemblée ou son ajournement. Trois jours après, le *chiefe officer* de la ville devra convoquer le *town meeting* pour lui soumettre les lois en question. Et s'il se trouve des *freemen* qui désapprouvent une de ces lois, ils devront envoyer leur refus de l'accepter, accompagné de leur nom, au *general recorder*, dans un délai de dix jours au maximum, à partir de la date où aura été tenu le *town meeting*. Et s'il arrive que ce soit la majorité des *freemen* qui ait envoyé un refus d'accepter la loi, alors le *recorder* devra en informer le président, et le président, à son tour, devra faire savoir aux villes que

telle ou telle loi est annulée. L'absence de protestation contre les autres lois sera considérée comme signifiant accord de la sanction à ces lois (1).

La procédure ci-dessus n'est autre chose que le système du referendum, car nous voyons que le peuple, sous la forme du veto, obtient la possibilité de prendre une part directe à la création des lois.

Bientôt, en 1653, « *The Court of Representatives* » élargit les droits du peuple en remplaçant le droit de veto par un referendum obligatoire pour toutes les lois sans exception, et en exigeant que tous les habitants qui ont acquiescé aux propositions soumises à chaque ville donnent leur signature pour confirmer cet acquiescement. En 1658, paraît une ordonnance donnant le detail de toute cette procédure de législation. Elle se présente à nous sous la forme suivante : le *General Recorder* enverra dans chaque ville la copie de toutes les lois faites par le *court* de façon à ce qu'elles puissent être transmises au *town clerk* de chaque ville dans un délai de dix jours après chaque session du *court ;* ensuite un délai de dix jours sera donné aux villes pour qu'elles puissent faire publier cette copie et la discuter. Et si les *freemen* de chaque ville ou la majorité des *freemen* réunis selon la loi rejettent quelqu'une de ces lois, et envoient leurs votes sous pli cacheté au *General Recorder* dans le délai prévu de 10 jours, le résultat du vote attestant que la majorité du peuple dans chaque ville désapprouve la loi, en conséquence cette loi sera considérée comme nulle. Au cas où dans le délai prévu de 20 jours toutes ces formalités n'auraient pas été accomplies, toutes ces lois dans leur ensemble, et chacune d'elles en particulier, entreront en vigueur de plein droit (2).

(1) *Records of the Colony of Rhode Island*, Providence, 1856, t. I, p. 289, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 83.

(2) *Records*, op. cit., t. I, pp. 401-402, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 84.

Nous nous trouvons donc ici devant un cas où le referendum obligatoire fonctionne sur la base fédérative, car les unités votantes sont les villes et non pas les habitants. Cependant deux années plus tard apparaît une nouvelle ordonnance qui introduit le vote individuel (1) caractérisant la technique actuellement reconnue.

Rhode-Island présente ainsi le premier exemple du referendum tel qu'il se pratique aujourd'hui, et si l'on pouvait faire abstraction des traditions historiques on pourrait dire en paraphrasant les paroles de Kohler, et cette fois avec plus de raison, que Rhode-Island est le père du referendum.

Mais cette institution ne subsiste pas longtemps à Rhode-Island. Bientôt la Charte royale octroyée à la colonie introduit, comme dans toutes les autres colonies, le système de la représentation.

Ce bref exposé historique nous met en droit de formuler deux conclusions importantes :

1° La législation directe par le peuple a été largement pratiquée dans les premières années d'existence des colonies puritaines. Non seulement ce système de législation y a revêtu des formes plus variées que celles pratiquées en Suisse, mais encore il y a tout compte fait largement progressé. Le progrès consiste en ce que le referendum s'y présente sur la base du vote individuel. Il faut en chercher l'explication dans le fait que, contrairement à ce que nous voyons en Suisse, où la démocratie s'est développée organiquement, dans les colonies américaines

(1) Nous décrétons, dit-il, que si le résultat des votes atteste que la majorité des *freemen* de cette colonie n'ont pas donné leur sanction à quelqu'une ou quelques-unes de ces lois, cette ou ces lois n'auront pas force de loi. *Records*, *op. cit.*, t. I, p. 429, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 85.

nous avons à faire à une construction politique consciente fondée sur une base idéologique, sur l'idée de l'Etat démocratique. Mais la conception démocratique de l'Etat est par sa nature même profondément individuelle, ce sont les personnes, les individus composant la collectivité et considérés comme égaux en droits qui constituent le centre de gravité du système. Si le referendum sur la base de l'assemblée générale s'accorde bien avec cette conception, il n'en est pas de même dans le cas où le referendum revêt la forme fédérative. Ici un certain groupe, un certain territoire, prévaut sur la personnalité, et le système de l'égalité est violé.

La Suisse, venue au principe fédératif à la suite d'une évolution organique, se laissait guider, sans doute, par des considérations purement pratiques. C'est juste le contraire que nous voyons dans le cas des colonies américaines. Ici le rôle prépondérant appartient au principe, et par cela même les formes d'Etat devaient différer entre elles.

Mais si les colonies américaines ont renoncé à la forme fédérative qui s'imposait en général pour des raisons d'ordre pratique, ce fait ne s'explique pas seulement par les considérations de principe indiquées ci-dessus. Dans les démocraties de formation ancienne, la mise en pratique du principe fédératif s'explique en grande partie par le fait que les unités, d'après lesquelles se calculent les voix, sont des données, existant de tout temps et formant un tout organique ayant une valeur propre. Ces conditions ne sont pas données dans les colonies américaines, où les villes et les villages avaient poussé pour ainsi dire sous les yeux des colons et où les relations entre les habitants d'une même localité n'étaient pour eux que des liens provisoires et faciles à rompre. C'est là qu'on peut trouver la raison de la facilité avec laquelle les colonies américaines ont abandonné le principe fédératif, et ouvert la voie au referendum basé sur le vote individuel.

Mais il faut noter que cette évolution fut simplifiée aussi par le chiffre peu élevé de la population des colonies à cette époque (1).

2° Ce mode de législation a artificiellement pris fin par l'octroi des Chartes royales qui instituaient partout dans les colonies le système représentatif. De cette façon vers la fin du XVII[e] siècle ce système devint une règle générale.

Si nous nous demandons quelle était l'essence juridique de cette représentation, nous pouvons sans hésiter répondre que rien de nouveau n'a été apporté dans la conception des rapports entre le peuple et ses députés, qui repose toute entière sur le mandat personnel. Le député n'était que le mandataire de ses électeurs et était lié par un mandat impératif (2).

Ce système de représentation, une fois admis dans la législation des colonies, ne supprima pas entièrement la participation directe du peuple à la vie politique des colonies. Cette participation s'est maintenue notamment dans les villes où le *town meeting* est l'organe supérieur, dans la compétence duquel entrent toutes les affaires principales de la ville. Si nous prenons en considération que les autorités centrales ne pouvaient, pour des raisons purement matérielles, régler la vie locale et laissaient par conséquent un vaste champ d'action aux pouvoirs municipaux, nous nous rendrons facilement compte du rôle important que jouaient les *town meetings* dans la vie des colonies. Combien de questions d'intérêt local devaient se poser tous les jours devant les habitants de ces petits *settlements* perdus au milieu des forêts vierges et entou-

(1) Rhode Island, qui a introduit le vote individuel, comptait à cette époque 2.500 habitants. GURD ALPHONSE. *Les chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, Paris, 1885, vol. I, p. 126.

(2) Voir HESSEN, *op. cit.*, p. 109.

rés de tribus hostiles ! Il fallait lutter pour l'existence, il fallait tant bien que mal organiser l'administration, chercher à satisfaire les exigences de la vie spirituelle des colons, si modestes fussent-elles. Tous ces soucis incombaient à la population elle-même, qui, réunie en un meeting, statuait sur ses affaires. Nous y trouvons conservée cette forme de la participation directe du peuple à la vie de la collectivité, que nous désignons sous le nom de démocratie pure. Elle a joué sans aucun doute un grand rôle dans l'éducation politique du peuple, et elle a été en même temps aux XVIIe et XVIIIe siècles la gardienne de la tradition de la législation directe du peuple (1). Et quand, cent ans plus tard, lorsque de grands événements politiques eurent lieu en Amérique, ces vieilles traditions revinrent de nouveau à la vie, elles acquirent une nouvelle force et donnèrent aux tendances politiques une direction particulière : le système représentatif fut ébranlé et la législation directe du peuple reparut sous une nouvelle forme juridique sur la scène politique. De cette façon s'ouvre devant nous un nouveau champ d'études, présentant un intérêt beaucoup plus grand que

(1) John Adams, dans sa célèbre lettre à Mably, en 1782, donne une parfaite explication de cette vie locale.

« ...Les villes sont de certaines étendues de pays, ou districts de territoire, dans lesquels étaient divisés le Massachusetts-Bay, le Connecticut, le New-Hampshire et le Rhode-Island. Chaque ville contient l'une dans l'autre, six milles ou deux lieues carrées. Les habitants qui vivent dans ces limites doivent former, en vertu de la loi, des corporations ou corps politiques et sont investis de certains pouvoirs et privilèges, comme, par exemple : de réparer les grands chemins, d'entretenir les pauvres, de choisir les élus (selectmen), les constables, les collecteurs des taxes et d'autres officiers, et surtout leurs représentants dans la législature : comme aussi du droit de s'assembler, toutes les fois qu'ils sont avertis par leurs élus, dans les Assemblées de villes, afin de délibérer sur les affaires publiques de la ville, ou de donner des instructions à leurs représentants. Les conséquences de cette institution ont été que tous les habitants ont acquis dès leur enfance une habitude de discuter, de délibérer et de juger des affaires publiques. » LABOULAYE (E.). *Histoire des Etats-Unis*, Paris, 1870, Appendice, pp. 445 et ss.

celui que nous avons trouvé dans l'étude de l'histoire politique des colonies américaines au XVII[e] siècle.

Ce champ d'études est plus intéressant ; premièrement parce qu'il embrasse un territoire beaucoup plus étendu et beaucoup plus peuplé et qu'il rend par conséquent le problème plus difficile à résoudre ; secondement il attire notre attention parce que la législation directe du peuple réapparaissant dans une période plus avancée de l'histoire, revêt des formes beaucoup plus proches de celles adoptées de nos jours, et enfin parce que la technique du referendum telle qu'elle s'élabora alors eut, comme nous verrons plus tard, une grande et indéniable influence sur la technique du referendum au moment de la grande Révolution en France. Par là se trouve rétabli l'enchaînement des faits qui nous mènent, en passant par la France, au referendum moderne.

Les événements auxquels nous avons fait allusion plus haut sont évidemment ceux de la Révolution américaine.

C'est sur cette dernière que nous porterons maintenant tout particulièrement notre attention.

Dans la deuxième moitié du XVIII[e] siècle, non sans l'influence de penseurs politiques de l'Europe occidentale et particulièrement de Locke (1), se forma dans les colonies américaines un courant politique imposant, à tendances nettement démocratiques.

Et quand, vers 1760, le Parlement anglais exigea des colonies des impôts, sans avoir, au préalable, demandé leur consentement, une réaction violente se fit sentir dans l'opinion publique qui considéra les exigences du Parlement comme un acte contraire aux principes déjà proclamés par Locke. Une lutte s'engagea qui aboutit à

(1) Sur cette influence, voir MERRIAM, *op. cit.*, pp. 89 et ss. ; aussi THORPE (F.-N.). *A constitutional History of American people*, 1776-1850, New-York, 1898, vol. I, pp. 39 et ss.

la séparation des colonies de la métropole et à la proclamation de leur indépendance. Devenues indépendantes, les colonies se trouvèrent naturellement devant la nécessité de remplacer les chartes qui servaient de base à leur vie politique avant la séparation, par de nouveaux actes constitutionnels correspondant au nouvel état de choses. Et c'est pour obtempérer à cette nécessité devenue urgente que, sur l'initiative de John Adams, le 15 mai 1776, le Congrès de Philadelphie, auquel 13 colonies étaient représentées, adressa aux Etats un appel dans lequel il attira leur attention dans les termes suivants : « Il a été résolu de recommander aux Assemblées respectives des colonies unies, dans lesquelles il n'y a point encore, jusqu'à présent, de gouvernement établi pour pourvoir aux besoins du pays, d'adopter telle forme de gouvernement qui, de l'avis des représentants du peuple, pourra le mieux contribuer au bonheur et à la sûreté de leurs commettants en particulier et de l'Amérique en général » (1).

Sur 13 Etats, 11 élaborèrent et acceptèrent de nouvelles Constitutions (2). Seul le Connecticut et Rhode-Island conservèrent leurs chartes coloniales. Ces nouvelles Constitutions étaient suivies de solennels *bills of rights*. Parmi ces *bills of rights*, celui de la Virginie, daté du 12 juin 1776, prend une importance particulière du fait qu'il a servi de modèle à tous les autres.

La réalisation pratique de la législation directe par le peuple prit, à ce moment, deux voies différentes : 1° Appel du peuple à l'élaboration des Constitutions elles-mêmes ; 2° Introduction dans les actes constitution-

(1) *Affaires de l'Angleterre et de l'Amérique*, Anvers, vol. VII, p. 11, 15 mai, 1776.

(2) 1° New-Hampshire, 1776 ; 2° Massachusetts, 1779-80 ; 3° New-York, 1777 ; 4° New-Jersey, 1776 ; 5° Pensylvanie, 1776 ; 6° Delaware, 1776 ; 7° Virginie, 1776 ; 8° Maryland, 1776 ; 9° Caroline septentrionale, 1776 ; 10° Caroline méridionale, 1778 ; 11° Géorgie, 1777.

nels d'articles accordant au peuple le droit de prendre une part directe dans l'exercice de la fonction législative.

Arrêtons-nous d'abord sur le premier point. Mais avant d'étudier sous quelle forme le peuple participait à leur élaboration, notons en passant — cela nous sera bien utile plus tard — que les Constitutions sont rédigées par des organes représentatifs extraordinaires qu'on désigne sous le nom de « Conventions ».

La notion même de « Convention » n'est pas d'origine américaine. D'après Zweig, cette notion est née pendant la révolution anglaise qui a incorporé dans ce mot deux éléments. Avant tout, la Convention est une assemblée de députés, consacrée à la rédaction d'un pacte, d'un traité solennel, d'un acte constitutionnel. Ensuite, cette assemblée doit être une assemblée extraordinaire, non prévue par la Constitution, une assemblée d'un caractère révolutionnaire (1).

Quand la Révolution éclata dans les colonies américaines, il fallut créer des organes spéciaux nés de la Révolution, et auxquels incomberait le devoir d'organiser la lutte contre l'ennemi extérieur et de régulariser la vie politique à l'intérieur du pays. La Convention était l'or-

(1) Pour la première fois, le nom de Convention fut donné à la *General Assembly* de Glasgow, réunie en novembre 1629, dans le but de soutenir le *Covenant* religieux. Nous trouvons le même nom donné à l'Assemblée tenue en 1643, à Edimbourg, où fut rédigé le célèbre *Solemn League and Covenant*. Il en est de même, en 1659, au temps de Monk. Nous trouvons aussi, huit ans après l'*Agreement*, chez Vane, dans sa brochure mentionnée au chapitre premier, un passage où il réclame que l'élaboration d'une nouvelle Constitution soit confiée à une Assemblée extraordinaire, qu'il nomme Convention. Enfin, le nom de Convention est donné au Parlement de 1660 (*Convention-Parliament*), qui restaura la monarchie des Stuarts. Il reçut cette appellation, d'une part, parce qu'il s'était réuni sans décret royal et était par conséquent d'origine révolutionnaire, d'autre part, parce qu'il restaura le royaume et eut à régler des questions d'ordre conventionnel. Un cas analogue se produisit aussi en 1689. EGON ZWEIG. *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. — Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*, Tübingen, 1909, pp. 49 et ss.

gane capable de répondre à tous ces buts et, en effet, nous voyons que, dans la plupart des colonies, l'idée d'une Convention est accueillie avec empressement et transposée sur le plan pratique. Ces Conventions furent chargées de l'élaboration des actes constitutionnels.

Mais, ni les représentants de la pensée radicale, ni les différents groupes de population ne considéraient les Conventions comme des organes assez compétents pour donner force de loi aux Constitutions élaborées et acceptées par elles. La conception démocratique considérait la Constitution comme un contrat social et exigeait la collaboration directe de tous les citoyens à sa confection. Cette opinion pouvait d'autant mieux être considérée comme répondant à l'état des choses, qu'elle avait derrière elle une longue tradition, remontant aux temps où furent fondées les colonies. Maintenant, au moment où la situation rappelait celle qui existait au début de la colonisation, c'est-à-dire au moment où le peuple pouvait disposer de son sort, ne devait-il pas suivre la trace de ses ancêtres ? Ce fut en effet le cas, surtout dans les colonies qui avaient passé par l'école de la législation directe du peuple, par où nous voyons le peuple exiger que les Constitutions rédigées par les Conventions soient soumises à son approbation directe.

Dans quelques-uns des Etats, ce désir se manifeste par des résolutions et des vœux d'un caractère de pur principe, comme par exemple les instructions données par les habitants de North-Caroline à leurs délégués à la Convention, le 1er novembre 1776 (1). Dans d'autres colonies, ce désir prend des formes plus concrètes et prévoit la technique même du vote. Il y eut enfin des colonies où la sanction populaire des Constitutions exista en fait.

Les deux dernières catégories de colonies ont pour nous un intérêt tout particulier, car elles nous offrent un

(1) Voir les exemples chez Lobingier, *op. cit.*, pp. 153 et ss.

tableau très intéressant et instructif au point de vue de la technique du referendum.

Etudions cette technique dans les différentes colonies.

A. — PENSYLVANIE

Dans cet Etat, la Constitution fut élaborée par une Convention de 1776, et mise en vigueur sans l'approbation du peuple.

Le 11 juin 1777, *The Supreme Executive Council* adressa à l'Assemblée un message où il exprimait les idées suivantes :

« Ils regrettent de constater que les bons citoyens de cet Etat sont si peu satisfaits de sa Constitution actuelle, et se déclarent volontiers prêts à prendre part à la création de mesures appropriées et qui puissent dissiper le malaise présent.

» Ils estiment : Que, pour parvenir à cette fin, il serait fort utile de consulter la majorité des électeurs de tous les districts sur la grave question suivante : Faut-il qu'une Convention soit tenue au moment opportun pour remettre en question les lois fondamentales du gouvernement, élaborées par la Convention précédente ;

» Que c'est avant tout et en propre à leurs représentants qu'il appartient de fixer le vrai mode pour obtenir l'opinion de la majorité sur le sujet ;

» Que le Conseil croit que ce serait un grand soulagement pour les personnes mécontentes auxquelles il a été fait allusion ci-dessus, et que l'unanimité, si nécessaire à la cause commune en ce moment, serait facilitée si l'on pouvait trouver quelque mode d'après lequel on pourrait aider le peuple tout entier à donner son opinion, et si la publicité était donnée à ce mode » (1).

L'Assemblée, après avoir étudié la proposition, la trans-

(1) *Colonial Records*, t. XI, p. 220, cité d'après OBERHOLTZER. *The Referendum in America*, New-York, 1912, p. 49.

mit à une commission spéciale chargée d'examiner les possibilités techniques pour réaliser cette proposition. La commission élabora le plan suivant : les habitants, au moment des élections législatives, auront à élire dans leurs villes et villages des *commissioners*. Les devoirs du *commissioner* consistaient en ce qui suit : Il doit, pour ce qui est de son ressort, aller dans la maison ou le lieu de résidence de chacun des *freemen*, ou chercher quelqu'autre occasion de prendre contact avec eux. Ce *commissioner* doit demander à chacun de ces *freemen* s'il désire ou non la convocation de la Convention, et le *freeman* doit lui donner sa réponse, sous forme écrite, sur un rouleau de papier. Cette réponse, le *commissioner* doit la mettre dans une boîte qui sera préparée par lui à cet effet, et qu'il doit garder fermée chez lui. Il doit remettre cette boîte au plus tard le 10 novembre au *sheriff* de la *ville* ou du district dont il ressort. Le *sheriff*, en présence du *commissioner*, fera le dépouillement des votes, et délivrera au *commissioner* un document en bonne et due forme sur lequel il aura enregistré les résultats du vote. Le *commissioner*, à son tour, devra faire sur ce vote un rapport qui sera scellé à la fois par lui-même et par le *sheriff*, à la première séance de la prochaine assemblée générale (1).

Mais une invasion des armées britanniques ne permit pas la réalisation de ce plan. Cependant à la première occasion, la question de la revision constitutionnelle fut de nouveau posée devant l'Assemblée, où il fut décidé :

« Que les *freemen* d'un bout à l'autre du pays doivent se réunir dans les endroits où ils ont coutume de se réunir depuis la dernière révolution, le 25 mars prochain, pour y choisir leurs juges et leurs inspecteurs, et d'après les mêmes règles que celles utilisées lors de la réunion

(1) *Journal of the Assembly*, p. 145, cité d'après Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 50-51.

pour le choix de leurs représentants. Ces juges et inspecteurs, une fois élus et jurés, se muniront de deux boîtes par ressort. Le premier jeudi du mois d'avril suivant, ils recueilleront les votes des *freemen*, dressant en même temps une liste nominale de votants, et ils jetteront dans une des deux boîtes tous les bulletins libellés « pour la Convention » ou « contre la Convention », et dans l'autre boîte les bulletins portant les noms des représentants proposés pour siéger à la Convention » (1).

La dernière mesure est destinée à éviter aux électeurs l'ennui d'être convoqués une deuxième fois au cas où la majorité se prononcerait pour la convocation de la Convention.

A la suite des indications sur la manière dont les urnes doivent être scellées et remises au *sheriff*, nous relevons dans cette décision le passage suivant :

« Les boîtes contenant les réponses à la question posée seront ouvertes, et s'il arrive que la majorité des votes s'est déclarée contre la Convention, il n'y aura pas d'autres formalités, mais si la majorité des votes s'est déclarée pour la Convention, alors l'Assemblée sera obligée d'ouvrir les boîtes contenant les noms des candidats proposés par chaque ville et chaque district pour la Convention. Ce seront les 6 candidats qui auront obtenu le plus de voix dans chaque ville et district qui seront élus députés (2). »

Mais cette décision elle aussi resta lettre morte. Pour des causes d'ailleurs étrangères au sujet de notre étude, le vote populaire n'eut pas lieu, et la Constitution de 1776 demeura en vigueur.

Cependant cette circonstance ne diminue en rien notre

(1) *Journal of Assembly*, pp. 246-247, cité d'après Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 51-52.

(2) *Journal of Assembly*, pp. 246-247, cité d'après Oberholtzer, p. 52.

intérêt pour les tentatives de faire approuver la Constitution par le vote populaire, étant donné que ces tentatives donnent lieu à l'étude détaillée de la technique du referendum. Cette technique est digne de fixer notre attention.

Ce qui est commun aux deux projets, c'est en premier lieu l'introduction du vote individuel et ensuite l'absence d'assemblées populaires, comme organes spéciaux investis de fonctions définies.

Le premier caractère n'est pas nouveau. Nous l'avons déjà rencontré ailleurs. Quant au second, il figure ici pour la première fois. Partout où nous avions à faire avec le vote populaire, nous rencontrions des assemblées populaires. Tantôt ces assemblées ne faisaient qu'entendre l'exposé des affaires faisant l'objet du vote, à la suite de quoi elles faisaient savoir leur volonté, comme c'était le cas en Angleterre à l'époque de la Révolution. Tantôt ces assemblées, avant de voter, non seulement écoutaient l'exposé des affaires, mais les discutaient et prenaient des résolutions, comme c'était le cas à Rhode-Island. Mais dans les projets dont nous parlons maintenant il n'est pas prévu d'assemblées populaires. Le referendum s'en passe, on ne réunit le peuple ni pour l'informer ni pour le faire voter. Il n'y a pas non plus de discussion collective.

Mais à côté des caractères communs aux deux projets, nous devons souligner aussi les différences qui existent entre eux quant à la procédure même du vote. Selon le premier projet, le collecteur de votes va de maison en maison ramasser les bulletins de vote. Selon le second projet, les citoyens eux-mêmes viennent dans les endroits indiqués déposer leurs bulletins de vote dans les urnes. Le second projet est donc plus proche de la technique moderne. Cette supériorité technique du second projet se fait encore mieux sentir si nous prenons en considération l'élément de temps. Tandis que le projet de 1776 suppose que les voix des citoyens sont ramassées au fur

et à mesure et que le processus de vote prend plusieurs jours, son terme seul étant fixé à l'avance, le second projet fixe un jour auquel tout le pays doit voter en même temps.

Cette circonstance a une très grande importance dans la technique du referendum, et nous la retrouverons plus d'une fois au cours de notre étude sur les tentatives faites pour introduire le referendum aussi bien en Amérique qu'en France, à l'époque de la Révolution. Si nous prenons en considération les caractères essentiels de ce dernier projet, nous voyons qu'il renferme tous les éléments caractéristiques du referendum moderne, tel que nous l'avons défini dans notre introduction. Par conséquent, nous pouvons affirmer que c'est l'Etat de Pensylvanie, qui fut le premier à élaborer la technique du referendum moderne. Il faut cependant noter que cette technique nouvelle n'eut guère d'influence pendant les décades qui suivirent son élaboration. Elle resta isolée. Il fallut encore qu'une longue période de temps s'écoulât pour que la voie indiquée par la Pensylvanie fût suivie par les autres Etats. Nous pourrons aisément nous en assurer en élargissant notre champ d'études, et, avant tout, en examinant la pratique du vote populaire dans le Massachusetts et le New-Hampshire.

B. — MASSACHUSETTS

Quant au Massachusetts, on y trouve non seulement des projets de votation populaire, mais aussi leur réalisation dans la pratique.

En juin 1776, l'Assemblée élut un comité le 12 membres chargé d'élaborer une Constitution. Au mois de septembre, l'Assemblée demanda aux villes si elles consentaient a ce que la Chambre actuelle élaborât la Constitution. Moins de la moitié des villes prit part au vote. La majorité d'entre elles se prononça affirmativement. La

minorité, qui comptait cependant dans son sein les villes les plus peuplées, insista pour la convocation d'une Convention.

Le 5 mai 1777, l'Assemblée prit la décision suivante :

« Il est résolu qu'il sera recommandé aux différents villes et lieux de cet Etat auxquels la loi donne le droit d'envoyer des membres à l'assemblée générale, de procéder avec grand soin à la prochaine élection d'un membre ou de membres qui doivent les représenter, de façon à ne choisir que des hommes dont l'intégrité et les capacités soient telles qu'ils puissent leur inspirer la plus grande confiance. En dehors des pouvoirs de représentation dont les délégués sont munis en général, ils seront nantis en même temps de pleins pouvoirs pour collaborer au gouvernement avec le *Council* dans la forme qu'ils jugeront être la plus apte à assurer le bonheur de l'Etat. Une fois la Constitution rédigée, les députés la feront publier dans tous les journaux de Boston, et en feront imprimer le texte sous forme de circulaires dont un exemplaire sera envoyé aux *selectmen* de chaque ville et au comité de chaque plantation. Ceux-ci à leur tour soumettront cette circulaire à leurs villes et plantations respectives, dans un meeting des habitants de cette ville ou de cette plantation, convoqués selon le règlement, où le projet de Constitution sera examiné comme il convient. Et ensuite l'acceptation ou le refus des villes et plantations sera renvoyé au secrétariat d'Etat dans un délai qui sera fixé par le *general court*, avec des précisions sur le nombre des votants présents à chaque meeting qui auront voté pour ou contre le projet de Constitution.

Si le *general court* ou un comité nommé à cet effet, après avoir honnêtement examiné le résultat des votes, constate que le dit projet de Constitution a été accepté par les deux tiers au moins des votants, le *general court*

aura pleins pouvoirs pour mettre en vigueur la Constitution approuvée » (1).

L'Assemblée, nouvellement élue, rédigea une Constitution qui, suivant le changement radical que nous venons de mentionner, fut soumise au vote du peuple le 28 février 1778. Mais, comme elle était rédigée plutôt par une assemblée ordinaire que par une Convention, et comme elle n'était pas précédée d'une déclaration des Droits de l'Homme, elle fut rejetée (2).

La tentative de doter le Massachusetts d'une Constitution fut renouvelée un an plus tard. Le 20 février 1779, la nouvelle Assemblée décida que :

« Attendu que la Constitution ou la forme du gouvernement civil qui fut proposée au peuple par la dernière Convention de cet Etat, a été désapprouvée par la majorité des habitants du dit Etat, mais considérant qu'il est difficile d'établir, d'après les observations adressées à cette Cour, quelle est l'opinion de la majorité du bon peuple de cet Etat, au sujet de la nécessité de procéder actuellement à l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Il est arrêté que :

Les *selectmen* des différentes villes de cet Etat feront le nécessaire pour que les *Freeholders* et autres citoyens actifs soient convoqués légalement dans leurs villes respectives en quelque lieu approprié, au plus tard le dernier mercredi du mois de mai prochain, afin d'étudier et de décider les questions suivantes :

» 1° Pensez-vous que le moment soit venu de faire une nouvelle Constitution ou de donner une nouvelle forme au gouvernement ?

(1) *Journal of Massachusetts House of Representatives*, pour mai 1777, cité d'après Lobingier, p. 165.

(2) A cette votation 12.000 habitants prirent part, dont 10.000 se prononcèrent contre le projet de Constitution.

» 2° Au cas où vos représentants dans la nouvelle législature, après avoir constaté que la majorité des citoyens présents et votants dans les réunions convoquées de la façon et dans le but ci-dessus mentionnés, auront répondu affirmativement à la première question, leur donnez-vous pleins pouvoirs pour convoquer une « *State Convention* », dans le seul but d'élaborer une nouvelle Constitution ? »

Et afin que l'opinion du peuple sur cette question puisse être connue, il est en outre décrété que :

« Il sera enjoint aux *selectmen* de chaque ville de renvoyer au secrétariat d'Etat avant le 1er mercredi du mois de juin prochain, ou à cette date même, les décisions prises par leurs villes respectives sur la première question ci-dessous mentionnée, et des listes nominatives témoignant du nombre de voix qui ont répondu affirmativement ou négativement à cette question » (1).

Les réponses furent connues assez rapidement. Un tiers des villes ne participa point au referendum. La majorité de ceux qui prirent part aux consultations se prononça pour la convocation d'une Convention. Tenant compte de ce vœu populaire, l'Assemblée, dans sa séance du 15 juin, décida de procéder à l'élection d'une Convention et donna aux citoyens les conseils suivants :

« Il est recommandé aux habitants des différentes villes de cet Etat de donner des instructions à leurs députés, leur enjoignant de faire imprimer la Constitution qu'ils voudraient faire accepter à la Convention, et de faire parvenir ce texte aux *selectmen* de chaque ville et aux comités de chaque plantation. Et, à leur tour, les *selectmen* et les comités reçoivent, par le présent décret, le pouvoir et l'ordre de soumettre ce projet de Constitu-

(1) *Resolves of the General Assembly of the State of Massachusetts-Bay in New England*, Boston, 1778-79 (éd. off.), p. 120, cité d'après Oberholtzer, *op. cit.*, p. 69.

tion à leurs villes et plantations respectives, au cours d'un meeting régulièrement convoqué des citoyens actifs qui devront examiner ce projet comme il convient, afin de l'accepter ou de le refuser.

» Il est aussi recommandé aux différentes villes de cet Etat de donner des instructions à leurs représentants pour qu'ils mettent en vigueur cette Constitution de l'Etat de Massachusetts Bay, si, de l'examen honnête du résultat des votes, il ressort que les deux tiers au moins des citoyens actifs de cet Etat, présente aux différents meetings, l'ont acceptée » (1).

Parmi les membres de la Convention élue en 1780 se trouvaient beaucoup d'hommes de grande valeur, parmi lesquels nous pouvons citer Samuel et John Adams, Robert Treat, Paine, etc.

Le troisième jour qui suivit l'ouverture de la session, la Convention vota la résolution suivante :

« Il est résolu que l'essence même d'une république libre est que le peuple y soit gouverné par des lois qu'il a établies lui-même » (2).

Et suivant ce principe, lorsque la Convention eut fini ses travaux, elle s'ajourna pour attendre, quoique non sans quelque inquiétude, la décision des votants.

En même temps, elle eut soin de se prémunir contre un refus d'acceptation possible, ainsi qu'en témoigne la résolution suivante :

« Il est résolu :

» 1° Que la Convention sera ajournée au premier mercredi du mois de juin suivant, qu'elle se réunira à Boston, et qu'on imprimera 1.800 exemplaires du texte de la Constitution élaborée, lesquels seront envoyés par un

(1) *Journal of First Constitutional Convention*, Boston, 1832, pp. 5-6, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 170.

(2) *Journal of First Constitutional Convention*, Boston, 1832, p. 22, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 172.

comité, constitué dans ce but, aux *selectmen* de chaque ville et à chaque comité de plantation. Ces derniers sont priés de soumettre, à leur tour, le texte de la Constitution projetée aux habitants de leurs villes et plantations respectives. Et, là où les habitants des villes et des plantations qui trouvent à reprendre à quelque article de ce projet sont en majorité, ils seront priés de formuler clairement leurs objections et d'en expliquer les raisons. Les *selectmen* et comités ci-dessus mentionnés seront priés de transmettre les objections avec la liste des votants pour ou contre, le vote ayant lieu article par article, au secrétaire de la Convention, avant le premier mercredi de juin et, si possible, le dernier mercredi de mai, afin qu'il puisse les soumettre à un comité qui sera nommé dans le but de les étudier et de les classer pour les soumettre à la revision et à l'étude de la Convention lors de sa prochaine session. De cette façon, la Convention pourra se rendre compte de l'opinion de ses commettants sur chacun des articles du projet de Constitution et, s'il apparaît qu'il n'y a pas deux tiers de commettants qui se soient prononcés en faveur de la Constitution, la Convention devra amender le texte du projet de Constitution de façon à ce qu'il agrée aux deux tiers des votants dans cet Etat ;

» 2° Qu'il sera recommandé aux habitants des différentes villes et plantations de cet Etat de donner à leurs délégués, à la prochaine revision de la Convention, le mandat de s'accorder sur la date où la nouvelle Constitution entrera en vigueur, sans avoir à recourir de nouveau à une consultation populaire, à condition toutefois que les deux tiers des électeurs actifs aient accepté ce projet de Constitution dans les différents meetings des villes et des plantations. Dans le cas contraire, la Convention se conformera aux opinions des deux tiers des votants, comme il a été dit ci-dessus ;

» 3° Que les villes et les plantations de tout Etat ont le droit, si elles le jugent nécessaire, de choisir de

nouveaux délégués pour les représenter à la prochaine session de la Convention » (1).

En même temps que le texte de la Constitution, la Convention envoya partout un message spécial dans lequel elle expliquait le sens de la Constitution et défendait son point de vue. La Constitution fut ensuite soumise au vote du peuple. Mais le peuple souverain fut lent à exprimer sa volonté et il ne l'exprima pas très clairement, « bien qu'il ait fait des suggestions et des propositions sur toutes les questions théoriques et pratiques que se posait l'opinion publique de l'époque, préoccupée de philosophie politique » (2).

Trois mois plus tard, la Convention se réunit de nouveau et la Commission du referendum présenta son rapport, dans lequel nous relevons le passage suivant :

« Que 147 villes ont envoyé les résultats de leurs votes, que sur ces 147 résultats la Commission en a étudié 76, exprimant l'opinion d'un total de 5.776 votants. Sur ces 5.776 votes, il y a 4.564 suffrages, c'est-à-dire les deux tiers requis des suffrages, qui se sont prononcés en faveur soit de la Constitution sans amendement, soit d'une acceptation de la Constitution, alors même que les amendements proposés ne seraient pas pris en considération ; mais un certain nombre des villes qui ont envoyé une réponse favorable à une Constitution amendée, n'ont pas déclaré si elles faisaient de l'acceptation des amendements la condition *sine qua non* de leur vote favorable. Pour cette catégorie de villes, la Commission voudrait être autorisée par la Convention à prendre contact avec leurs députés, afin d'en obtenir des éclaircissements. Enfin la Commission déclare qu'elle n'a pas encore approfondi la valeur des objections ou des amen-

(1) *Journal of First Constitutional Convention*, Boston, 1832, pp. 168-169, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 174.

(2) Lobingier, *op. cit.*, p. 175.

dements, estimant qu'il est préférable de terminer d'abord le recensement général des votes (1). »

Par la suite, la Commission fut augmentée de quelques membres, afin que les réponses à chaque article de la Constitution pussent être enregistrées.

Le lendemain, la Commission se présenta devant l'Assemblée avec un nouveau rapport. Ce rapport constate :

« Que 174 villes ont envoyé le résultat du vote et que, afin de connaître à fond l'opinion du peuple, la Commission a été obligée de dresser un tableau composé de façon à mettre en regard, colonne par colonne, d'une part les articles de la Constitution, d'autre part les amendements proposés avec le nombre de suffrages qui se sont prononcés pour ou contre ces articles ou amendements (2). »

Cependant les résultats continuaient à affluer, et pour pouvoir terminer son travail et trancher la question d'une manière définitive, la Commission se vit obligée de demander à l'Assemblée de bien vouloir fixer une date, passé laquelle les résultats des votes ne seraient plus reçus. L'Assemblée fixa le 14 juin comme dernier délai.

Le 15 juin, c'est-à-dire le lendemain, la Commission donna ses conclusions et la Convention procéda au vote de la Constitution. Mais ce vote s'effectua d'une manière tout à fait spéciale. On procéda de la façon suivante : « Les différents articles de la Déclaration des Droits et de la Constitution furent ensuite lus un à un. Et après chaque article, la question suivante fut posée : Jugez-vous que le peuple a accepté cet article ? Et chaque article obtint un vote affirmatif à une très grande majorité (3). »

(1) *Journal of First Constitutional Convention*, Boston, 1832, p. 172, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 175.

(2) *Ibid.*, p. 175, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 176.

(3) *Ibid.*, p. 180, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 176.

C'est pourquoi le 16 juin, la Convention, en finissant ses travaux, put à bon droit déclarer que : « La Constitution votée devait être reconnue désormais comme étant la Constitution établie par et pour les habitants de l'Etat de Massachusetts Bay (1). »

En parlant plus haut des projets de referendum en Pensylvanie, nous avons souligné la perfection de leur technique, si proche des exigences modernes et si exceptionnelle pour son temps. La mise en pratique du referendum en Massachusetts confirme d'une manière éclatante cette opinion. En effet, la technique du referendum dans cet Etat est en régression sur celle du projet de Pensylvanie. Nous y rencontrons des assemblées populaires, jouant le double rôle d'organes d'information et d'organes de délibération, c'est-à-dire que nous avons ici les éléments du referendum du Moyen Age, qui, dans les démocraties érigées sur une base idéologique, a laissé son empreinte, comme nous le verrons plus tard, sur toute la législation directe du peuple jusqu'au XIXe siècle. Et seul le vote individuel différencie nettement les systèmes des deux époques, et nous permet de constater sans crainte d'erreur, dans le referendum américain de l'époque de la Révolution, l'influence moderne.

Quant à l'autre trait sur lequel nous insistons, à savoir la simultanéité du vote dans toutes les circonscriptions, nous ne le retrouvons pas ici : les villes et les bourgs votent à des jours différents, et les résultats de leur vote ne parviennent pas simultanément au corps législatif.

Nous nous trouverons exactement devant le même tableau dans le New-Hampshire.

(1) *Ibid.*, p. 180, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 176.

C. — NEW-HAMPSHIRE

La vie politique de cette colonie fut, pendant plusieurs décades du XVII[e] siècle, étroitement liée à la vie du Massachusetts. L'institution démocratique du *town meeting* y fonctionnait aussi fréquemment qu'en Massachusetts. Ce fait explique pourquoi, au moment de la Révolution, le pays était prêt à se prononcer pour la participation directe du peuple à l'élaboration des Constitutions, tout comme dans le Massachusetts lui-même. Et en effet, cette tendance se manifesta alors avec beaucoup d'énergie. La première Constitution de l'époque révolutionnaire dans le New-Hampshire fut celle de 1776. Elaborée à la hâte, elle fut rédigée comme une Constitution provisoire, et fourmillait de lacunes et d'erreurs. Ces défauts se firent bientôt sentir, et le 25 février 1778, les deux Assemblées élurent une Commission mixte, chargée de décider s'il fallait élaborer une nouvelle Constitution. La Commission rédigea un rapport dans lequel elle reconnut la nécessité : 1° De convoquer une Convention dans le but de rédiger une nouvelle Constitution ; 2° De soumettre au vote populaire le projet ainsi rédigé. L'Assemblée approuva ce rapport et résolut de convoquer la Convention, en indiquant en même temps les mesures techniques par lesquelles le referendum relatif à la Constitution projetée devait se faire. La Constitution élaborée par la Convention sera imprimée et envoyée à chaque ville, chaque paroisse et chaque district de l'Etat, afin d'y être soumise à la sanction du peuple. Et si les trois quarts des habitants de l'Etat, convoqués régulièrement à cet effet, dans leurs meetings décident en faveur de l'acceptation du projet de Constitution, ledit projet deviendra Constitution, et sera déclaré définitif (1).

(1) *New Hamspshire State Papers*, Concord, 1874, t. VIII, pp. 775-776, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 184.

La Convention fut convoquée et se mit aussitôt au travail dont elle était chargée. Après avoir rédigé le texte de la Constitution, la Convention en fit parvenir copie en plusieurs exemplaires aux villes, districts et paroisses, et le fit paraître en même temps dans les journaux. Le peuple fut partout convoqué à des meetings et appelé à se prononcer pour ou contre la Constitution. Sa compétence n'allait pas loin. Dans chaque circonscription on dressa des registres où furent inscrits le nombre de votants présents à chaque meeting, et celui des votes qui étaient émis soit pour, soit contre le projet de Constitution. Ces registres étaient ensuite envoyés à la capitale. En faisant le relevé des différents registres, on constata que la majorité des citoyens s'était prononcée contre le projet de Constitution, qui fut donc rejeté.

En mars 1781, l'Assemblée décida de nouveau de convoquer une autre Convention au mois de juin de la même année. Cette nouvelle Convention, après avoir achevé la rédaction d'une Constitution, déclara :

« Que cette Convention sera ajournée au quatrième mercredi du mois de janvier prochain, et qu'elle se réunira à Concord ;

» Que le projet de Constitution élaboré par la Convention sera imprimé en 700 exemplaires (y compris ceux qui devront être remis à chaque membre du *general court* et de la Convention) ;

» Que ces exemplaires seront distribués par un comité, nommé dans ce but, aux *selectmen* de chaque ville et aux *assesseurs* de chaque plantation ;

» Que ces *selectmen* et *assesseurs* à leur tour seront chargés de soumettre le projet de Constitution à la sanction des habitants de leurs villes et plantations respectives ;

» Que s'il arrive que quelqu'article de ce projet ne soit pas approuvé, les habitants seront priés de formuler clairement les objections qu'ils trouveront nécessaires de faire et les raisons de ces objections ;

» Que les *selectmen* et *assesseurs* auront à transmettre ces objections lors de la Convention, qui se tiendra, comme il a été dit ci-dessus, le quatrième mercredi du mois de janvier prochain, ou bien avant cette date, au secrétaire de la Convention... et s'il apparaît que moins des deux tiers de la population soient en faveur du projet de Constitution, la Convention devra l'amender, de façon à ce qu'il soit aussi conforme que possible aux opinions des deux tiers des votants de tout l'Etat (1). »

Le peuple profita largement du droit qui lui était donné d'apporter des amendements au texte primitif de la Constitution. Ceux-ci furent tellement nombreux, qu'il fut impossible de considérer la Constitution ainsi remaniée, comme étant la même que celle rédigée par la Convention. La Convention fut forcée de coordonner tous les amendements apportés au texte primitif. Une fois ce travail fait, elle le soumit au vote populaire. Le peuple rejeta de nouveau.

En décembre 1782, la Convention se met pour la troisième fois à la rédaction d'un nouveau projet de Constitution. Et c'est deux ans plus tard, en 1784, que la Constitution proposée au peuple fut ratifiée par lui.

Jusqu'ici, en parlant de la participation du peuple à la création des Constitutions, nous avions eu en vue les Constitutions des Etats. Mais la révolution fit aussi naître une Confédération de ces Etats. La majorité des Etats firent ratifier les articles organiques de cette Confédération par leur corps législatif. Mais il y eut aussi des Etats, comme par exemple le Massachusetts, Rhode-Island et New-Hampshire, qui jugèrent nécessaire de faire ratifier la Constitution de la Confédération par le peuple lui-même.

Sans entrer dans le détail de ces consultations popu-

(1) *New Hampshire Town Papers*, Concord, 1875, t. IX, p. 877, cité d'après Lobingier, *op. cit.*, p. 186.

laires, car elles ne nous apportent rien de nouveau, nous devons cependant noter que dans le Massachusetts le peuple reçut le droit d'amendement, dont il n'a d'ailleurs pas manqué de se servir largement. Des amendements importants et efficaces furent apportés, fait qui démontre une certaine maturité politique des citoyens et l'intérêt qu'ils portaient aux affaires de l'Etat.

En terminant ici l'exposé de la première voie dans laquelle s'engagea la réalisation de la législation directe, nous ne pouvons nous empêcher de constater le fait que la ratification par le peuple des actes constitutionnels n'a eu lieu que dans les Etats où la participation directe du peuple à la législation se pratiquait autrefois, et où existait l'institution des *town meetings*, gardienne fidèle du système en question. Nous voyons là la justification de notre étude prolongée de l'histoire constitutionnelle des colonies d'Amérique au XVII[e] siècle.

Passons maintenant à l'étude de ces Constitutions elles-mêmes. Nous avons déjà eu l'occasion de noter qu'elles portent l'empreinte de l'idéologie démocratique, qui fut le principal objet de notre premier chapitre. Et en effet, dans ces Constitutions nous trouvons exprimées l'idée des droits naturels de l'homme, et celle de la souveraineté du peuple et des droits qui en découlent (1).

Mais tout en reconnaissant au peuple le droit de prendre une large part aux affaires de l'Etat, toutes les Constitutions sans exception adoptent le système représentatif. Partout le pouvoir législatif est remis entre les mains de corps législatifs. Les citoyens n'ont donc d'autre droit que celui de donner des instructions à leurs députés.. L'article 16 de la Déclaration des Droits de Pensylvanie, et l'article 19 de la Déclaration des Droits de Massachusetts

(1) Voir par exemple : Préambule de la Constitution de Massachusetts, p. 80, *Collection des Constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques* Dufau, Duvergier et Guadet, Paris, 1823, t. V, pp. 313 et ss.

en témoignent. Mais ces Constitutions, bien que fondées sur le système de la représentation, invoquent à deux reprises le principe de la législation directe du peuple. Premièrement nous le trouvons dans les Déclarations des Droits elles-mêmes. C'est ici que nous rencontrons de nouveau la formule alternative que nous avions déjà relevée chez Locke (1).

Prenons comme exemple la Déclaration des Droits du New-Hampshire en date de l'année 1783, dans son article 12 : « ...Aucune partie de la propriété d'un homme ne peut lui être enlevée, ou appliquée à des usages publics, sans son consentement, ou sans celui du corps qui représente le peuple. Et les habitants de cet Etat ne doivent être soumis qu'aux lois auxquelles ils ont donné leur consentement par eux-mêmes, ou qui ont reçu celui du corps qui représente le peuple (2). »

Lors de sa citation chez Locke, nous n'avons pas défini le vrai sens de cette formule alternative. Maintenant est venu le moment de le faire.

La formule alternative qui nous intéresse peut être interprétée de façons tout à fait différentes :

1° On peut la comprendre comme attribuant la même valeur et la même portée aux deux systèmes de législation. C'est dans ce sens qu'elle est interprétée par Lœwenstein (3). Il prétend que, contrairement à la doctrine française, où la législation directe du peuple était considérée en général comme *naturelle* et la législation par représentants comme *artificielle* et, par consé-

(1) Voir chapitre I, p. 79, note.

(2) Cité d'après DÉMEUNIER J. *L'Amérique Indépendante ou les différentes constitutions des treize provinces qui se sont érigées en républiques, sous le nom d'Etats-Unis de l'Amérique*, Gand, 1790, t. II, p. 9. La même formule, nous la trouvons dans l'article 23 de la *Déclaration des droits de Massachusetts*. Voir aussi les articles 10 et 12 de la Déclaration de Virginie.

(3) LŒWENSTEN Karl. *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von* 1789, München, 1922.

quent, de moindre valeur, la doctrine américaine affirmait que les deux systèmes avaient absolument la même valeur et n'accordait aucune préférence ni à l'un ni à l'autre. La formule alternative n'est, d'après Lœwenstein, autre chose que l'expression de cette doctrine. Cependant cette affirmation n'est nullement fondée. En étudiant la doctrine américaine en elle-même, nous y trouvons absolument la même manière de comprendre le rapport entre ces deux systèmes, que celle que nous avons constatée en Europe avant Rousseau, Mably et de Lolme. Ici aussi la démocratie pure était considérée comme la forme primitive et *naturelle*, et le système représentatif comme un substitut inventé pour remplacer la démocratie pure lorsque l'extension des territoires et l'accroissement de la population en avaient rendu l'application pratiquement impossible. Pour s'en assurer, il n'y a qu'à lire le commencement du fameux écrit de Thomas Paine, qui a fait tant de bruit en son temps (1).

2° Il est beaucoup plus simple de considérer la formule alternative comme posant en fait, que la législation peut prendre, sans léser le principe de la souveraineté du peuple, soit la forme de la démocratie représentative, soit celle de la démocratie pure. On se demande alors pourquoi cette formule était introduite dans les Déclarations, annexées aux Constitutions qui devaient servir aux Etats organisés sur la base du système représentatif.

3° N'y aurait-il pas lieu d'interpréter la formule alternative comme instituant le referendum, et comme déclarant que les lois seraient faites par une assemblée de représentants avec la collaboration du peuple ? Nous sommes obligés de répondre par la négative. Avant tout aucune des Constitutions n'a recours au referendum, lorsqu'il s'agit des lois ordinaires. Quelques-unes seulement

(1) THOMAS PAINE, *Le sens commun*, Paris, 1791, pp. 4 et ss.

introduisent le referendum constitutionnel ; cependant la formule alternative se rencontre aussi dans les Constitutions qui ne le prévoient pas. Mais il est encore un argument très important qui peut être mis en avant contre cette thèse. En étudiant les textes des Déclarations, on est frappé par le fait que la formule en question figure le plus souvent dans les articles consacrés aux questions d'impôt, que l'on ne rencontre nulle part soumises à la compétence directe du peuple.

4° Il nous semble que c'est Koch qui a donné la solution la plus satisfaisante de ce problème (1).

Il indique que la formule alternative, avant d'être introduite dans les Déclarations des droits, avait figuré déjà dans les actes du gouvernement anglais et des gouvernements des colonies révoltées dès la naissance du conflit avec la métropole (2). L'objet de ce conflit consistait dans la question de savoir si les colonies étaient ou non représentées au Parlement. Les Anglais affirmaient qu'elles l'étaient, les colonies le niaient. Pour résoudre la question, il fallait définir l'essence même de la représentation. Et c'est alors qu'on fit usage de la formule alternative qui définissait la représentation comme un contrat de droit civil, à savoir un contrat de mandat. Cette formule affirmait, en effet, qu'une personne pouvait confier à une autre ses pleins pouvoirs et que celle-ci pouvait prendre des engagements envers des tiers au nom de son commettant.

C'est donc dans cette définition de la représentation comme contrat de mandat qu'il faut chercher la solution de l'énigme de la formule alternative. Ce qui nous confirme encore dans cette opinion, c'est le fait que

(1) Koch G. *Beiträge zur Geschichte der politischen Ideen und der Regierungspraxis*, Zweites Teil, *Democratie und Konstitution*, Berlin, 1896, p. 134.

(2) Voir les exemples chez Koch, *op. cit.*, p. 134.

nous rencontrons la formule en question dès le XVII[e] siècle.

Parmi les documents du XVII[e] siècle où figure cette formule alternative, il faut noter le passage suivant de Blackstone, passage devenu célèbre et cité aussi par Koch : « Aucun sujet de l'Angleterre ne peut être obligé de payer une taxe ou un impôt quels qu'ils soient, même s'il s'agit de défendre le pays ou de soutenir le gouvernement, à moins d'y avoir consenti expressément, soit par sa voix, soit par celle de ses représentants au Parlement » (1).

Dans ce texte, comme dans les autres (2), nous retrouvons l'idée que l'engagement pris par le mandaté lie le mandant comme s'il avait pris cet engagement lui-même.

Ainsi l'analyse du sens de la formule alternative nous fait conclure qu'elle ne contient aucune affirmation du principe de la législation par le vote du peuple. Les Déclarations des Droits perdent donc pour nous tout intérêt (3).

(1) BLACKSTONE William. *Commentaries on the laws of England*, Oxford, 5[e] édit., 1773, vol. I, p. 140.

(2) Voici quelques exemples de cette formule, telle qu'on la trouve dans les documents du XVII[e] siècle. Parmi eux, le plus ancien que nous ayions rencontré, date de l'année 1636. C'est une résolution prise par les habitants de New Plymouth, ainsi formulée : « dorénavant, aucune taxe ne nous sera imposée, aucune ordonnance n'aura force de loi, si elles n'ont, au préalable, été soumises au consentement de toute la communauté réunie, ou de représentants de celle-ci légalement assemblés. » *Records of the Colony of New Plymouth*, t. XI, p. 78, cité d'après Lobingier, *op. cit*, p. 71.

Un autre document, de date plus récente, contient la phrase suivante de Irelon : « S'il arrivait que tout le peuple du royaume, ou ses représentants, s'étant réunis, m'eussent exproprié, je me soumettrais à leur décision plutôt que d'être une cause de désordre. » (Cité d'après Gooch, *op. cit.*, p. 163.)

Enfin, il convient de rappeler ici le passage de Locke, cité plus haut, p. 79. où, lui aussi, emploie cette formule alternative.

(3) Seule la Déclaration de la Virginie fait quelque peu exception. En effet, dans son art. 3 elle dit : « ...toutes les fois donc qu'un gouvernement se trouvera insuffisant pour rem-

Au contraire, les Constitutions en elles-mêmes peuvent nous fournir des matériaux très utiles pour notre étude. Notre attention y est attirée surtout par les articles concernant la question de leur revision. Tous les Etats établissent une procédure spéciale à cet égard pour les lois constitutionnelles (1). Ils se prononcent pour la plupart en faveur de l'institution de Conventions, qui permettront de dégager une majorité qualifiée et ne laissent en général au peuple aucune collaboration directe

plir ce but (le bien général), ou qu'il fera le contraire, la majorité de la communauté a le droit indubitable, inaliénable et *inamissible* de le réformer, de le changer ou de le supprimer, de la manière qu'il jugera la plus propre à procurer l'avantage public ». (Recueil des lois constitutives..., *op. cit.*, pp. 266-267). Cet article affirme tout à fait nettement le droit du peuple dans les cas exceptionnels de prendre dans ses propres mains, sous n'importe quelles formes (les barricades aussi ?), l'initiative d'abolir le régime en vigueur. Nous sommes, de cette façon, en présence de la même idée que nous avons trouvée chez Locke et les monarchomaques et qui, en somme, n'est qu'une justification de la révolution. Puisque nous sommes maintenant en train d'étudier le fonctionnement de la législation directe du peuple sous ses formes juridiques, nous pouvons laisser de côté cet article ainsi que les articles des Constitutions du Maryland et de Pensylvanie conçus dans le même sens.

(1) Déjà, dans l' « Agreement of the People », une limite avait été tracée entre les lois ordinaires et les lois fondamentales et une procédure spéciale avait été indiquée pour les dernières. Mais l' « Agreement of the People » passa sous silence la question de sa révision, et il ne nous reste qu'à faire des conjectures (voir Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*. Wien, 1898, p. 10).

Une procédure spéciale dans le cas où une revision constitutionnelle s'imposerait fut indiquée par William Penn, dans les Constitutions dont il dota la Pensylvanie, pour la première fois en 1682, et pour la seconde fois en 1701. L'article X de cette dernière Constitution dit notamment : « Aucun acte, aucune loi ou ordonnance quelconque, ne sera, à aucun moment, désormais, faite ou composée, pour modifier, changer ou diminuer la forme ou l'effet de cette charte ou de quelqu'une de ses parties, contrairement au véritable esprit et à la vraie signification du texte, sans le consentement du gouverneur en exercice et des six-septièmes de l'assemblée réunie. » Cité d'après Gourd, *op. cit.*, t. I, pp. 308 et s.

en la matière. Il y a cependant quelques exceptions à cette règle :

1° L'article 1er de la Constitution de Massachusets de l'année 1780 dit :

« Pour adhérer d'une manière plus efficace aux principes de la Constitution et pour corriger les infractions qui peuvent y être faites par quelque moyen que ce soit, aussi bien que pour y apporter les changements que l'expérience y fera trouver nécessaires ; la cour générale qui se tiendra dans l'année de Notre Seigneur mil sept cent quatre-vingt-quinze, expédiera des avertissements aux officiers municipaux des différentes villes et aux assesseurs des bourgades qui n'ont pas encore de chartes d'incorporation avec l'ordre d'assembler tous les habitants ayant qualité pour voter dans leurs villes et habitations respectives, afin de recueillir leurs opinions sur la nécessité ou l'utilité de faire une revision de la Constitution, à dessein d'y faire des corrections ou changements.

» Et s'il paraît d'après les procès-verbaux qui seront dressés de ces assemblées que les deux tiers des habitants de cet Etat ayant qualité pour voter, qui seront assemblés et auront donné leurs avis en conséquence des susdits avertissements, soient pour la revision et correction, la cour générale expédiera ou donnera ordre qu'il soit expédié dans les bureaux du secrétaire des avertissements aux différentes villes pour élire des délégués qui s'assembleront et formeront une *Convention* pour vaquer à cette revision ou correction (1). »

Il en découle que la question de la nécessité de la revision constitutionnelle est soumise au vote populaire, mais au cours d'une année fixée d'avance uniquement par le corps législatif. Mais l'article ne mentionne pas si la Constitution, une fois revisée et sanctionnée par le

(1) Dufau, *op. cit.*, t. V, p. 348.

corps législatif, doit être présentée aussi à la sanction populaire. Ainsi on peut affirmer que les droits accordés au peuple par cet article sont plus que modestes. Mais même tels qu'ils sont, il revêtent pour nous un intérêt tout à fait spécial, car nous y trouvons le referendum constitutionnel basé sur le vote individuel et aussi l'introduction de la majorité qualifiée comme étant la condition *sine qua non* pour la validité du vote populaire en matière constitutionnelle ;

2° La Constitution de New-Hampshire accorde au peuple des droits plus étendus. Déjà dans le projet de Constitution de 1781, rejeté par le peuple, nous lisons, au dernier article, ce qui suit :

« Afin de conserver un attachement constant aux principes de la Constitution et de corriger les infractions qui pourraient y être faites et aussi afin d'y apporter les changements dont l'expérience aurait fait voir la nécessité, la cour générale enverra sept ans après que ladite Constitution aura été promulguée, des ordres aux *selectmen* des différentes villes et aux assesseurs des lieux non encore incorporés à cet Etat leur enjoignant de rassembler les citoyens actifs pour réunir leurs votes sur la nécessité ou l'opportunité de revoir la Constitution en vue d'y faire des amendements. Et si d'après le résultat du vote on constate que les deux tiers des citoyens actifs de l'Etat qui se seront réunis et auront voté selon les dits ordres, approuvent cette revision et voient la nécessité d'y faire des amendements, la cour générale donnera ou fera donner des ordres par les bureaux du secrétariat aux différentes villes et aux lieux non encore incorporés afin qu'ils élisent des délégués qui devront se réunir en assemblée (convention) pour le but proposé (1). »

Dans cet article nous retrouvons exactement les mêmes

(1) Cité d'après Lobingier, *op. cit.*, pp. 187-188.

règles de revision que celles que nous avions analysées à propos de la Constitution de Massachusetts de l'année précédente. Mais dans la Constitution de 1783, définitivement acceptée par le peuple, ce dernier article a subi des modifications radicales et revêtu la forme suivante :

« Afin de conserver un attachement constant aux principes de la présente Constitution, et de corriger les infractions qui pourraient y être faites, ainsi que pour y apporter les changements dont l'expérience aurait fait voir la nécessité, la cour générale enverra, au bout de sept ans de l'établissement de la première Constitution, ou fera envoyer par les bureaux du secrétaire, des ordres aux différentes villes au autres lieux formant corporation pour élire des délégués, qui devront s'assembler en Convention aux effets susdits. Lesdits délégués seront choisis de la même manière et dans la même proportion que les représentants à l'assemblée générale. Mais il ne sera fait aucuns changements à la présente Constitution, que ces changements n'aient été présentés aux municipalités et même aux bourgades qui ne forment pas encore de corporation et aient été approuvés par les deux tiers des habitants présents, ayant qualité pour voter, et votant réellement sur la question » (1).

Au lieu d'une votation populaire préalable sur la question de la nécessité de la revision, nous voyons l'article fixer la date de la Convention et introduire ensuite le referendum constitutionnel obligatoire. Dans cet article nous trouvons une expression tout à fait classique du referendum constitutionnel, et les Constitutions modernes du XIXe siècle qui ont adopté le referendum constitutionnel obligatoire, n'avaient qu'à reproduire ce texte ;

2° C'est dans un esprit entièrement autre qu'a été rédigé

(1) DÉMEUNIER, *op. cit.*, Gand, 1790, t. II, p. 36.

l'article 63 de la Constitution de Géorgie en 1777. Il introduit l'initiative du peuple dans toutes les questions constitutionnelles. Voici le texte de cet article :

« 63. Il ne sera fait aucuns changements à la présente Constitution à moins qu'ils ne soient demandés par des pétitions de la pluralité des comtés, lesquelles pétitions de chaque comté devront être signées par la pluralité des votants dans chaque comté de cet Etat. Alors l'assemblée ordonnera la convocation d'une Convention à cet effet, en spécifiant les changements à faire, conformément aux pétitions qui auront été présentées à l'assemblée par la pluralité des comtés, ainsi, qu'il a été dit ci-dessus (1). »

Soulignons que cet article perd dans une certaine mesure sa valeur intrinsèque, car il base l'initiative du peuple sur l'ancienne forme fédérative au lieu de tâcher de l'édifier sur une base moderne qui corresponde mieux au degré de perfection atteint à cette époque par la technique constitutionnelle.

4° Enfin il nous reste à noter encore l'article 15 de la Constitution de Pensylvanie de 1776. Celui-ci à titre exceptionnel accorde au citoyen le droit de referendum consultatif sur tous les lois et actes publics, sous la forme suivante :

« Tous les bills qui auront un objet public seront imprimés, pour être soumis à l'examen du peuple, avant la dernière lecture que doit en faire l'assemblée générale, pour les discuter et les corriger en dernière instance ; et, excepté dans les occasions où la célérité sera indispensablement nécessaire, ils seront passés en loi que dans la session suivante de l'assemblée générale ; et afin de satisfaire le public aussi parfaitement

(1) DUFAU, *op. cit.*, t. V, p. 510.

qu'il est possible, les raisons et les motifs qui auront déterminé à porter la loi, seront complètement et clairement développés dans le préambule » (1).

C'est sur la citation de cet article que nous clôturerons notre exposé sur les expériences de votation populaire faites en Amérique, pendant la période révolutionnaire.

Il nous reste à tirer quelques conclusions de cet exposé en indiquant quels sont les points essentiels qui mettent l'Amérique en droit de revendiquer la priorité dans la réalisation de la Démocratie. Ils sont au nombre de trois :

1° L'Amérique est le premier pays qui sut dans ses Déclarations devenues célèbres, donner à la doctrine des droits naturels et inaliénables de l'homme une forme juridique et la traduire en normes de droit public ;

2° L'Amérique est aussi le premier pays qui, non seulement popularisa, mais aussi réalisa, à l'époque révolutionnaire, la nécessité de limiter la compétence du corps législatif à l'élaboration des lois ordinaires et de remettre à un corps extraordinaire ou Convention les questions d'ordre constitutionnel ;

3° Enfin, l'Amérique fut au XVIIIe siècle, le premier pays qui, sous l'influence de la conception démocratique de la structure de l'Etat, sut mettre en pratique dans le domaine des lois constitutionnelles l'idée de législation directe par le peuple, et donner une technique nouvelle au referendum.

Disposant à présent d'une vaste documentation sur la législation populaire, nous pouvons revenir à l'histoire de la pensée politique en France et la reprendre où nous l'avions laissée, à la veille même de la Révolution.

Nous verrons par la suite combien la connaissance

(1) *Ibid.*, p. 404.

des documents examinés dans le présent chapitre nous facilitera la tâche, lorsqu'il s'agira de retracer les origines de la technique du referendum dans la France révolutionnaire.

CHAPITRE IV

Le principe de la législation populaire à la veille de la Révolution Française

Les chapitres précédents nous ont donné la possibilité : d'une part, d'éclaircir comment se posait théoriquement la question de la législation populaire, en liaison avec la théorie de la souveraineté du peuple ; et, d'autre part, de voir quelles formes revêtait pratiquement la réalisation du gouvernement direct. Désormais, il nous appartient de voir comment ce système d'idées et d'institutions s'est reflété sur les tendances et les idéals de la société française à la veille de la Révolution.

Ici une question préalable s'impose. S'il est parfaitement justifiable que l'époque pré-révolutionnaire ait tiré ses points de vue de sources nationales, c'est-à-dire des doctrines des écrivains politiques étudiés par nous, qui étaient diffusées par la voie de la presse et des salons (1), il en est quelque peu différemment en ce qui concerne une autre source, d'où l'on pouvait aussi puiser des éléments non moins importants et nécessaires pour ce moment de l'Histoire. Nous voulons parler de la Révolution américaine. C'est pourquoi nous voyons s'élever devant nous une question d'importance primordiale : la

(1) Sée Henri, *L'évolution de la pensée politique en France au* XVIIIe *siècle*, Paris, 1925. Voir ch. VI. La diffusion des idées philosophiques à la fin de l'Ancien Régime, pp. 341 et ss.

France de cette époque pouvait-elle avoir été mise au courant de la forme qu'avait prise en Amérique la réalisation des idées démocratiques ?

Il fut un temps où cette question était de peu d'importance. On pensait alors que l'Amérique élaborait ses doctrines démocratiques en dehors de l'influence française (1) et qu'à son tour la Révolution française, fort peu instruite des affaires d'Amérique, puisait ses principes et ses systèmes politiques uniquement aux sources nationales. Aujourd'hui, grâce aux travaux de Jellinek (2), de Aulard (3) et surtout à ceux de M. Fay, qui a écrit une monographie bien documentée sur l'influence réciproque des deux pays (4), cette manière de voir est abandonnée. Désormais, on peut catégoriquement affirmer que la France était bien au courant de ce qui se passait en Amérique et qu'elle suivait avec un grand intérêt les événements qui s'y déroulaient. La meilleure preuve en est la littérature abondante qui parut à cette époque sur la Révolution américaine (5).

Il convient évidemment de noter que l'intérêt se concentrait surtout sur les événements militaires. Si nous jetons les yeux sur la presse périodique de l'époque, notre affirmation ne soulève aucun doute. Mais la France ne fut pas insensible non plus à la tournure spécifiquement

(1) STEVENS. *Sources of the Constitution of the United States*, New-York, 1884, préface.

(2) JELLINEK G. *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, 1895.

(3) AULARD. *Histoire politique de la Révolution française*, Paris. 1901. AULARD, *Etudes et leçons sur la Révolution française*, Paris, 1921.

(4) FAY. *L'esprit révolutionnaire en France et aux Etats-Unis à la fin du* XVIIIe *siècle*, Paris, 1925. Voir aussi Philippe SAGNAC. Les origines de la Révolution française. L'influence américaine. *Revue des Etudes Napoléoniennes*, Paris, 1924, vol. XXII, p. 34.

(5) Voir FAY. *Bibliographie critique*, Paris, 1925, qui donne une bibliographie complète des livres en question.

démocratique que prirent les événements américains, et suivit avec un intérêt profond le sort des éléments nouveaux nés en Amérique au cours de la lutte pour l'Indépendance. La construction de la vie politique sur des bases nouvelles, la création de nouvelles Constitutions de conception particulière, retinrent l'attention la plus profonde des couches supérieures de la pensée française. Il suffit pour s'en convaincre du fait seul que les textes des Constitutions trouvaient place dans des journaux tels que le *Courrier de l'Europe*, *Affaires de l'Angleterre et de l'Amérique*, et ensuite étaient publiés dans des recueils spéciaux.

La première édition de ce genre de recueils paraît à Philadelphie en 1778, sous le titre : « Recueil des lois constitutives des colonies anglaises confédérées sous la dénomination d'Etats-Unis de l'Amérique septentrionale. » Cette édition est dédiée au docteur Franklin. Dans la préface, nous relevons entre autres la phrase suivante : « Les lois que j'ai rassemblées m'ont paru un des plus beaux monuments de la sagesse humaine ; elles constituent la démocratie la plus pure qui ait encore existé. »

Le Recueil suivant paraît en 1783 (1) en deux éditions, ce qui prouve que l'intérêt de la société française pour les choses d'Amérique ne faisait que croître à mesure que la France s'approchait de sa propre Révolution. Et tous ces textes de constitution, comme affirme Aulard, « furent lus, étudiés, commentés en France avec une curiosité avide (2). »

Le principal commentateur des Constitutions américaines fut Mably lui-même qui, de toute son autorité, favorisait la connaissance de l'Amérique par la France.

(1) *Constitution des treize Etats-Unis de l'Amérique*, Philadelphie, se trouve à Paris, 1783.

(2) AULARD. *Etudes...*, *op. cit.*, p. 127.

Ce n'est pas en vain que Adams, apprenant le désir de Mably d'écrire l'histoire de l'Amérique, lui adressa une lettre dont nous avons déjà parlé.

L'on peut ainsi considérer avec certitude que la France était suffisamment informée des événements politiques en général qui se déroulaient en Amérique, ainsi que du caractère innovateur des réformes gouvernementales qui y étaient adoptées. Mais il convient d'éclaircir une question qui porte déjà sur le détail, cependant fort important pour nous, à savoir : la France savait-elle si, et dans quelles formes, le vote populaire intervenait pour l'acceptation des actes constitutionnels de certains Etats ?

Les périodiques principaux de langue française de cette époque, que nous avons consultés, nous offrent les documents suivants pour la solution du problème :

1° Dans le *Courrier de l'Europe* du 10 décembre 1776, nous trouvons comme titre du texte de la Constitution de Pensylvanie : « Système du gouvernement de l'Etat de Pensylvanie (imprimé pour mettre les habitants en état de communiquer leurs remarques). »

Ce titre prouve l'intention du gouvernement de soumettre le texte en question à une consultation du peuple. C'est déjà quelque chose ;

2° Mais nous relevons des renseignements beaucoup plus intéressants pour nous dans le même journal, au cours de l'année 1790. Ici nous lisons notamment la résolution suivante de la Convention de l'Etat de Massachusetts du 16 juin :

« Attendu qu'après avoir dûment examiné les rapports des différentes villes et plantations de cet Etat, il paraît que plus des deux tiers de leurs habitants ont exprimé dans leurs *votes* leur approbation de la forme de gouvernement, arrêtée par cette convention et soumise à leur considération, conformément à une résolution de ladite convention du 2 mars dernier ; en conséquence, cette convention déclare que ladite forme est la consti-

tution de gouvernement établie par et pour les habitants de l'Etat de Massachusetts-Bay. »

Nous y trouvons aussi « L'adresse présentée par la Convention à ses constituants », annexée au texte de la Constitution qui fut envoyé à toutes les villes et en tous lieux en vue d'un vote populaire ;

3° En consultant les *Affaires de l'Angleterre et de l'Amérique*, nous avons trouvé dans un extrait d'une lettre de Boston du 22 mai 1778 la communication suivante :

« La nouvelle forme de gouvernement, *proposée* pour l'Etat de Massachusetts, a été rejetée par les habitants de Brooklin, qui ont déclaré, dans un arrêté qu'ils ont pris à cet effet le 21 mai, qu'après avoir bien examiné ce projet, il ne leur paraissait point qu'il fût conçu de la manière la plus propre à promouvoir et assurer sur un pied solide et durable le vrai bonheur et la liberté des peuples de l'Etat ; qu'il importe essentiellement à une constitution calculée pour un objet si important et si désirable, qu'une déclaration pleine et expresse des droits du peuple en fassent partie et que les pouvoirs des administrateurs y soient soigneusement déterminés et limités ; que la forme proposée étant entièrement défectueuse sur ces points et imparfaite autant que compliquée dans beaucoup d'autres, elle doit être rejetée ; qu'en conséquence, l'assemblée composée de quarante et une personnes la rejettent unanimement et absolument (1). »

Dans un commentaire de cette communication, la rédaction ajoute :

« Cette nouvelle prouve... qu'un vrai esprit de liberté règne dans les Etats-Unis et qu'il ne s'y élèvera aucun tyran pour les asservir. »

(1) T. XI, p. 40. Extrait d'une lettre de Boston, le 22 mai 1778.

Dans le même volume, nous trouvons une lettre de M. Samuel Cooper, datée de Boston, le 1er juin 1778, à M. Benjamin Franklin, qui explique les causes du rejet de la Constitution par le peuple ;

4° Enfin dans la *Gazette de Leyde*, le 22 mai 1778, nous pouvons lire :

« On écrit de Boston, en date du 8 janvier, que la ville de Norwich, dans la province de Connecticut, a chargé ses représentants de ratifier le Projet d'Union dans toute son étendue ». A Boston même, les fonctionnaires et autres habitants notables ont pris, dans une assemblée tenue le 21 janvier 1778, la résolution suivante : « Les articles de confédération et d'union perpétuelle entre les différents Etats, actuellement représentés au Congrès continental, ayant été remis devant l'assemblée de cette ville, y ont été lus itérativement et mûrement considérés ; sur quoi il a été résolu de donner comme l'avis de cette ville ; que lesdits articles lui paraissent très propres à cimenter l'union de ces Etats, à confirmer leur amitié mutuelle, à établir leur Liberté et leur Indépendance, et à avancer leur bien-être général ; qu'en conséquence les représentants de cette ville seront chargés, comme ils sont chargés par la présente, de donner leur voix à l'assemblée de cet Etat, afin que les délégués d'icelui au Congrès soient autorisés à ratifier lesdits articles de confédération, à l'effet qu'ils soient convertis en acte formel et conclusif ». Une lettre de Nortford du 3 mars porte également « que l'assemblée générale de l'Etat de Virginie a approuvé, de la manière la plus ample, les articles de confédération et a chargé ses délégués au Congrès de les ratifier en son nom » (1).

Tout cela prouve que la France connaissait les textes mêmes des Constitutions américaines et savait aussi que

(1) Supplément aux nouvelles extraordinaires de divers endroits du numéro XLI, de Leyde, le 22 mai 1778.

ces Constitutions étaient, dans certains cas, soumises à l'approbation du peuple. Sur la foi des textes cités, on peut également formuler cette conclusion que des cercles assez larges de lecteurs connaissaient sommairement la technique du vote également. On savait que le vote était exercé d'après le mode individuel, que l'adoption de la Constitution exigeait une majorité qualifiée. Il est vrai que la presse de langue française n'a pu nous fournir d'autres renseignements. Mais il ne faut pas oublier que, comme l'indique Aulard, « la connaissance de la langue anglaise était alors plus répandue qu'aujourd'hui, du moins dans la haute société (1) ». Et comme les rédactions parisiennes de journaux recevaient par l'Angleterre et par Marseille les journaux américains où étaient publiées les résolutions des conventions, contenant en entier les règles du vote populaire, on peut évidemment affirmer sans crainte que ceux qui étaient à la tête de la vie politique de la France pouvaient toujours connaître la technique des votes populaires qui avaient lieu en Amérique à l'époque de la Révolution. On peut en juger par la déclaration suivante de Brissot, lorsqu'en 1789, répondant aux adversaires du vote populaire, il dit :

« On me dit encore : si vous voulez soumettre votre Constitution au peuple, vous ne finirez point, il y aura des amendements à l'infini. On faisait la même objection ci-devant en Amérique et cependant il n'est pas de pays où l'on consulte plus souvent le peuple et où l'on s'en trouve mieux. Il est des moyens d'éviter les longueurs dans l'examen du peuple et on les indiquera quand il en sera temps (2). »

(1) Aulard. *Etudes*, op. cit., p. 127.

(2) Brissot. *Plan de conduite pour les députés du peuple aux États Généraux de* 1789, Paris, avril 1789, p. 259.

Après avoir ainsi établi avec certitude que la France était suffisamment renseignée sur tout ce que l'Amérique apportait de nouveau dans le domaine de la législation et que par conséquent, à côté de la source nationale, il convient de prendre aussi en considération la source américaine, nous pouvons revenir à la question principale posée au commencement du chapitre, et analyser l'état des idées politiques à la veille de la Révolution.

Dans ce but, examinons à la fois et les ouvrages qui inondèrent la production littéraire par suite du mouvement politique qui se fit sentir à partir de 1787, et les cahiers des députés aux Etats Généraux, qui exprimaient très nettement la pensée politique de la France d'avant la Révolution.

Nous pouvons affirmer sans crainte d'erreur que le principe de la souveraineté du peuple, la théorie du contrat social et les idées de liberté et d'égalité, étaient les idées dominantes de ce moment politique. Ces idées marquent d'une façon indélébile toute la littérature du Tiers Etat (1). C'est d'elles que le Tiers Etat tire son inspiration, sa vie, son activité.

Si on les appliquait à la vie de la France, ces principes signifiaient la création d'une Constitution nouvelle, où le pouvoir législatif devait se trouver aux mains du peuple. Mais en même temps, la majorité des écrivains étaient partisans d'une forme représentative de gouvernement. Presque partout nous rencontrerons des raisonnements se ramenant à ceci : en principe, le peuple doit légiférer lui-même ; mais comme, dans un grand Etat, le peuple ne peut mettre lui-même en action son pouvoir,

(1) Voir sur cette question EPPENSTEINER F. *Rousseaus Einfluss auf die vorrevolutionären Flugschriften und den Ausbruch der Revolution*. Tübingen, 1914. Henri SÉE. *Les idées politiques en France au XVIIIe siècle*, Paris, 1920, pp. 221 et ss. Voir aussi GUERRIER. *L'idée de démocratie et la Révolution française*, (en russe), Moscou, 1904.

il le réalise par l'intermédiaire de représentants, qui doivent refléter exactement sa volonté.

Cette façon de considérer la représentation ne nous est pas étrangère. Nous l'avons rencontrée plus d'une fois, nous l'avons notée déjà chez Montesquieu. Mais les écrivains politiques vont plus loin, en détaillant les positions ci-dessus exposées. Puisque, comme l'exprime leur raisonnement, le problème des représentants consiste à refléter la volonté du peuple et à faire de la loi l'expression la plus exacte de la volonté générale, pour employer les termes de Rousseau, en conséquence l'organe représentatif doit reproduire en miniature, avec l'échelle correspondante, tout ce qui compose le corps de la nation. Cela peut être réalisé tout d'abord grâce aux mandats impératifs. Montesquieu lui-même le reconnaissait. Mais, comme nous le savons, il s'efforçait d'adoucir, au nom de l'utilité, l'aspect catégorique du mandat. Pour les hommes politiques de cette période, l'argument de l'utilité passe au second plan. L'attention principale est concentrée sur la conservation des principes dans toute leur pureté. De là, la défense du système de mandat.

Mais c'est un système vieux, traditionnel. Nous en connaissons l'origine, les effets. Il est le lieu où se rejoignent en quelque sorte les exigences des éléments conservatifs, qui se meuvent dans les formes traditionnelles, et les exigences des esprits avancés, inspirés par l'idée de la souveraineté. Mais cette coïncidence est entièrement extérieure. Avant tout, les buts sont différents. L'ancien système du mandat avait en vue un seul problème : représenter les intérêts privés des divers groupes de la population et les formuler avec le plus de clarté et de relief possibles. Dans le mouvement nouveau, nous voyons au contraire le but de créer une représentation unique qui devra refléter la volonté générale existant dans le peuple, et exprimée comme un tout unique (1).

(1) Redslob. *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von* 1789, Leipzig, 1912, p. 109.

De là, l'étude plus détaillée des principes sur lesquels reposent les élections, et l'exigence de modifier en deux sens l'ancien système d'élections.

En premier lieu, critiquant vivement la représentation par groupes (Etats), très défavorable au Tiers Etat, on exige l'abolition de ce système.

En second lieu, on exige la répartition nouvelle des circonscriptions électorales, en prenant pour base le chiffre de la population. Comme exemple de cette littérature politique, nous citerons diverses brochures de 1788 et 1789.

L'une d'elles est due à la plume du comte de Lauraguais (1).

Partant du principe que la souveraineté repose en la nation, il refuse aux Etats-Généraux le droit de prétendre au rôle de souverain. En principe, le peuple lui-même devrait réaliser son pouvoir, mais « depuis les communes sont devenues trop nombreuses pour assister un Parlement, la nature de la chose les a forcé de prendre dans le tout une partie pour le tout...

» Le tout étant homogène, les parties assemblées peuvent géométriquement représenter le tout. La Chambre basse est aux Communes comme sont entre eux des triangles qui, sans être égaux, sont semblables » (2).

Pour réaliser le but indiqué, les députés doivent être liés par les instructions de leurs électeurs et les élections

(1) *Lettre sur les Etats Généraux*, Paris, 1788.

(2) *Op. cit.*, pp. 36-37. Un peu plus tard, la même pensée fut exposée encore plus clairement par un autre auteur, comte lui aussi, mais dont le nom est beaucoup plus connu. « Les Etats sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique ; soit, en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original. » (MIRABEAU. *Œuvres*, Paris, 1793, t. I, p. 7.) Comparer Sieyès : « Le corps représentant est toujours, pour ce qu'il a à faire, à la place de la nation. Son influence doit conserver la même nature, les mêmes *proportions* et les mêmes règles. » SIEYÈS. *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* Paris, 1789, 2e éd., p. 94.

doivent avoir pour seule base le nombre des votants (1).

Une seconde brochure, celle du comte d'Antraigue (2), dit : « C'est un malheur très réel que les citoyens soient forcés par l'étendue de l'empire, de confier à autrui le soin de voter sur leurs plus précieux intérêts » (3).

Mais on peut empêcher cette nécessité de recourir à un intermédiaire qui déforme la volonté des citoyens. Il suffit de se souvenir que « les représentants ne sont que les porteurs des ordres de leurs commettants, et ne peuvent jamais s'en écarter » (4). Les députés seront toujours contraints d'obéir à la volonté exprimée par les assemblées qui les élisent. C'est aussi dans ce sens que s'exprime l'auteur anonyme d'une brochure de 1789 (5).

A côté de cette opinion généralement suivie, on relève aussi des opinions dissidentes. Laissant pour le moment de côté les deux noms les plus importants, à savoir Sieyès et Condorcet, dont nous parlerons plus loin, nous pouvons constater que ces dissidents vont, soit vers le « rousseauisme » (6) intégral, soit vers la négation du mandat impératif. Mais numériquement ces dissidences sont si peu importantes qu'elles n'influent pas sur la direction générale. Les brochures dans lesquelles elles s'expriment ne sont pas nombreuses.

Tout d'abord, citons celle de Saige (1788) (7) qui, en

(1) *Op. cit.*, pp. 4 et 5.

(2) *Mémoire sur les Etats Généraux, leur droit et la manière de les convoquer*, Paris, 1788.

(3) *Op. cit.*, p. 18.

(4) *Op. cit.*, p. 20.

(5) *De la Constitution française ou des lois fondamentales du royaume*, Lausanne, 1789. Voici son opinion sur les députés : « Les députés qui composeront les Etats Généraux seront avoués de toute la nation, réellement porteurs de ses pouvoirs et ses vrais mandataires, ce qui n'a jamais existé rigoureusement. » P. 46.

(6) Selon l'heureuse expression de NOURRISSON, *J.-J. Rousseau et rousseauisme*, Paris, 1903.

(7) *Catéchisme du citoyen ou Elémens du droit public français, par demandes et réponses*, Paris, 1788.

fait, n'est rien d'autre que l'exposé de la doctrine de Rousseau. L'auteur comprend sous le terme de souveraineté « ce pouvoir suprême qui gouverne absolument et en dernier ressort les intérêts de l'association » (1). Sa théorie est que la souveraineté se trouve « dans une volonté qui, tendant essentiellement au bien de l'Etat, ne puisse jamais s'en écarter » (2). Pour lui, cette volonté est inaliénable. Cette règle doit être partout et toujours observée. L'auteur ne nie pas les difficultés, mais estime que le législateur a pour devoir de les surmonter et de savoir réaliser la législation populaire directe dans un grand Etat (3). Lui-même ne préconise aucun procédé.

Nous ne trouvons pas non plus de réponse au problème chez l'auteur, anonyme, d'une brochure de mêmes tendances (4).

Mais un autre auteur, anonyme lui aussi, a écrit une brochure qui se distingue avantageusement des deux premières et intitulée : « Les vrais principes constitutionnels » (1789). Si la première partie n'est là encore que l'exposé de la théorie de Rousseau, la deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à la question de la réalisation pratique de la législation directe du peuple dans un grand Etat sous les formes suivantes :

« Lorsqu'un peuple est trop nombreux pour se réunir collectivement, il doit, convoqué par la loi, s'assembler partiellement. Alors le pouvoir législatif réside dans chacune des assemblées partielles de ce peuple, lesquelles assemblées par des élections de députés, faites librement, font arriver leurs volontés particulières à une assemblée générale chargée par elles d'exercer leurs droits et de rallier toutes les volontés à un centre

(1) *Op. cit.*, p. 7.
(2) *Ibid.*
(3) *Op. cit.*, pp. 14 et 116.
(4) *Catéchisme d'un peuple libre*, Londres, 1789.

commun dans l'espace de temps prescrit par la loi. A l'expiration de ce terme, les députés de ces corps partiels doivent venir leur rendre compte de l'exercice des droits qu'ils leur ont confiés, ces corps demeurant toujours convoqués jusqu'à cette époque de la remise de leurs pouvoirs. On sent que, pour bien connaître toutes les volontés particulières, éléments de la volonté générale, on ne saurait trop multiplier ces assemblées partielles (1). »

C'était là une première tentative de développer l'idée de fédération, lancée par Rousseau. Dans cet état, où elle naît seulement sous la plume de l'auteur, et n'a pas encore été développée d'une façon plus détaillée, elle ne peut pas encore être soumise à la critique. Elle est ici si nébuleuse encore, que l'on ne peut affirmer à coup sûr que l'auteur ait réussi à construire le système de pure démocratie sur les bases fédératives, ou le système de referendum sur les mêmes bases. En effet, les contours des compétences respectives du peuple et de ses représentants ne sont pas assez nets encore.

Ensuite il faut citer les « Instructions données par S. A. R. Monseigneur le duc d'Orléans à ses représentants aux bailliages » (2).

Le duc d'Orléans dans ces instructions se place au point de vue du système représentatif, mais il affirme que « sur une multitude d'objets aussi importants que difficiles et pour lesquels, indépendamment du temps, il faut se procurer des instructions et des renseignements justes : il paraît juste et convenable de consulter les peuples dans les trois degrés de représentation, c'est-à-dire, dans les Assemblées Paroissiales ou Primitives, dans celles de Districts ou Secondaires et dans celles de Provinces ou Tertiaires ; car le complément d'une restau-

(1) *Op. cit.*; pp. 35-36.

(2) Seconde édition, Paris, 1789.

ration universelle doit être accompagné et éclairé par le vœu et les lumières de la généralité des citoyens. » (1).

Nous nous trouvons donc devant un défenseur du système du referendum. Mais nous y chercherions en vain des indications sur la technique de ce système.

Sous ce rapport la brochure de Brissot, citée plus haut, nous renseigne beaucoup mieux. Brissot partant, comme le duc d'Orléans, du système représentatif, défend lui aussi le système du referendum, mais il restreint son application aux lois constitutionnelles. Il estime que ce referendum constitutionnel peut être facilement réalisé, si l'on suit la technique américaine. Il est vrai que dans cette brochure il n'entre pas dans les détails de cette technique, mais promet de le faire plus tard, quand le moment propice sera venu (2).

La dernière brochure exprime une tendance différente. Son auteur, Bergasse (3), n'est pas un partisan de la législation directe du peuple, mais il nie également l'utilité du mandat impératif, et estime que le meilleur procédé pour réaliser la souveraineté du peuple dans un grand Etat peut être trouvé dans l'institution du droit de révocation des députés. (4).

Passons maintenant à l'étude des idées des deux hommes d'Etat que nous avons cités plus haut, et dont les noms, à l'époque de la Révolution, sont étroitement liés aux courants opposés qui se sont dégagés dans le domaine de l'édification du pouvoir législatif. Tournons-nous d'abord vers Sieyès (5).

(1) *Ibid.*, p. 24.

(2) BRISSOT, *op. cit.*, pp. 241 et ss.

(3) *Lettre de M. Bergasse*, Paris, 1789.

(4) *Op. cit.*, p. 44.

(5) Ses œuvres de l'époque révolutionnaire ont été éditées en allemand, sous le titre de : « *Politische Schriften* », 1796, s. l.

Quant à son point de départ, Sieyès marche de front avec la théorie dominante. Nous trouverons chez lui la théorie du contrat social, celle de la souveraineté du peuple, l'exigence de la liberté et de l'égalité. Dans ce sens, il n'apporte rien de nouveau. C'est pourquoi nous ne nous y arrêterons pas. Par contre sa façon de traiter les systèmes législatifs présente un grand intérêt, et c'est sur elle que nous devons faire peser notre attention. Sieyès distingue trois stades dans la vie de la société. Le premier est caractérisé par le règne de la *volonté individuelle* et correspond à l'état naturel. Le second naît à partir du moment de la formation de la société, et représente l'époque de la prédominance de la *volonté commune réelle* ; ici la volonté d'un seul homme n'est que la source et l'élément indispensable de la volonté commune. Mais lorsque l'unité sociale s'accroît et que le peuple ne peut plus exprimer directement sa volonté, on voit apparaître dans le domaine de la vie politique une troisième période, celle de la représentation. Ici, au lieu de la *volonté commune réelle* se place la *volonté commune représentative* (1).

Le seul fait que Sieyès place le passage de l'état naturel à l'état social sur le même plan que le passage de la démocratie pure à la représentation, pourrait nous induire à croire qu'il fait une distinction de principe aussi profonde entre la *volonté commune réelle* et la *volonté commune représentative* qu'entre la volonté individuelle et la volonté commune. Mais, en fait, Sieyès, dans cette première période de son activité, est encore éloigné d'une délimitation de principe entre le système de législation populaire directe et celui de représentation. Le remplacement de la volonté individuelle par la volonté commune signifiait que la volonté individuelle passait au second plan, et qu'elle perdait tout rôle actif. Tout le

(1) Sieyès, *op. cit.*, pp. 77 et ss.

pouvoir dans la société se concentre dans la volonté commune. Le phénomène est entièrement différent lorsque la *volonté commune réelle* est remplacée par la *volonté commune représentative*. Ce changement n'a pas un caractère aussi radical ; il ne supprime pas l'existence de la *volonté commune réelle*. Cette dernière ne se fond pas entièrement dans la nouvelle, et continue à mener une vie indépendante. Si l'on transpose en termes ordinaires, cela veut dire que le peuple, tout en conservant la souveraineté, transmet aux représentants le seul exercice de sa volonté. Les représentants, eux, doivent conformer le plus exactement possible leur propre volonté à celle du peuple. Bien plus, le peuple ne transmet même pas entièrement l'exercice de sa volonté. Il ne le fait que dans la mesure où l'exige le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. De là provient que le pouvoir que reçoivent les députés est un pouvoir dérivé, enserré dans des cadres précis dont les députés n'ont pas pas le droit de sortir. Ces limites sont établies dans les deux mêmes directions que nous avons pu constater dans les Constitutions américaines de la période de la Révolution.

D'un côté la limite est tracée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de l'autre par l'assentiment à des lois constitutionnelles qui ont pour caractère particulier que leur modification est réservée à des représentants spéciaux. Ce dernier point est spécialement souligné par Sieyès et donne matière à une étude détaillée. Il affirme qu'il existe une délimitation de principe entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles. Se basant sur la théorie de Montesquieu, il arrive à cette conclusion qu'à chacun de ces groupes de lois doit correspondre un pouvoir séparé. Le pouvoir qui édicte les lois constitutionnelles s'appelle pouvoir constituant. L'autre, pouvoir constitué. Tous deux, comme d'ailleurs tout le pouvoir de l'Etat dans son ensemble, appartiennent à la nation.

Mais de même qu'il y a des organes spéciaux pour l'exercice du pouvoir judiciaire et celui du pouvoir exécutif, il doit y avoir des organes spéciaux titulaires du pouvoir constituant et du pouvoir constitué.

Dans le troisième stade du développement social, le pouvoir constituant appartient à des délégués extraordinaires du peuple, qui composent la Convention, tandis que l'édiction des lois ordinaires est le fait du corps législatif normal.

Cette théorie du pouvoir constituant et du pouvoir constitué n'est pas un produit original de la pensée de Sieyès. Elle est évidemment empruntée à l'Amérique (1), et tout le mérite de Sieyès se réduit à ce qu'il a doté cette théorie d'une forme classique sévère, qui en a facilité la vulgarisation.

Mais il est un point où le mérite de Sieyès est sensiblement plus grand. Nous voulons parler de la façon dont Sieyès considère la situation juridique du député. Nous savons que, selon le point de vue commun, il était admis que le député, lié par le mandat de ses électeurs, est le représentant de la circonscription où il a été élu. Dans ce système, il peut sembler que chaque circonscription électorale, en choisissant séparément ses représentants, sans participer au choix des représentants des autres circonscriptions, n'est obligée de reconnaître pour lois que les seules expressions de volonté approuvées par ses propres représentants. Nous aurions donc quelque chose de semblable au système du *liberum veto*. Avant Sieyès, personne n'avait soulevé la question. Il semblait, en effet, qu'aucune faute de théorie n'était commise lorsqu'on admettait comme obligatoires pour tous les lois élaborées par l'organe représentatif, fût-ce contre la volonté de tel ou tel député.

(1) C'est pourquoi Sieyès a tort, lorsqu'en 1795, il revendique la primauté dans cette question. *Moniteur*, t. XXV, p. 293.

Sieyès voit là une contradiction. Il lui semble que la structure existante de la représentation doit amener inéluctablement à reconnaître le *liberum veto*. Et pour lui la solution réside dans une façon nouvelle de comprendre la situation du député. Il affirme que chaque député représente la société dans son ensemble. Le mécanisme de sa pensée est le suivant : Personne ne nierait cette vérité si le peuple entier pouvait s'assembler pour l'élection de tout le corps des représentants. Mais, en réalité, le système existant ne diffère en rien de ce système supposé. Puisque tous les citoyens ne peuvent s'assembler en un même lieu, ils se divisent en circonscriptions électorales, convenant en même temps que chaque circonscription choisira un nombre de représentants proportionnel à son importance numérique.

Toutes les circonscriptions s'autorisent et se commettent réciproquement à ces élections partielles qui doivent par conséquent être regardées comme le fait du peuple entier. Il n'y a donc là aucune complication : « le pouvoir législatif est toujours le produit de la généralité des volontés individuelles (1). » De cette façon, tout droit de *liberum veto* disparaît.

En même temps, Sieyès approfondit également la question des députés dans un autre sens. Il fait une distinction entre les simples porteurs de vote et les représentants, selon que les députés ont une certaine liberté d'action ou que leur rôle est limité à transmettre mécaniquement la volonté de leurs commettants.

Sieyès affirme que la personne choisie par la circonscription ne peut être simplement chargée de transmettre le vote de celle-ci. Si chaque député devait se conformer strictement aux vœux et aux opinions de ses commettants, il ne pourrait s'accorder avec les autres députés. Dans ce

(1) SIEYÈS. *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en* 1789, Paris, 1789, pp. 21 et ss.

cas on ne pourrait, du vote général, déduire la volonté générale du peuple. Cependant c'est cette déduction justement qui est nécessaire, et tout procédé qui la rend impossible est peu avantageux. C'est pourquoi le peuple se trouve contraint de montrer plus de confiance à ses députés. Il leur donne en effet pour mandat de se réunir, de délibérer, d'arriver à des décisions Il s'ensuit qu'au lieu de simples porteurs de vote la nation doit avoir de véritables représentants (1). Ceci peut être atteint par la voie que Montesquieu avait déjà indiquée, c'est-à-dire par des instructions aussi générales que possible. Dans la question du mandat, Sieyès s'arrête donc à mi-chemin ; il ne renonce pas complètement au système du mandat législatif, il veut seulement le rendre moins inadapté au rôle de l'organe législatif.

Pour ce qui concerne la question principale, c'est-à-dire la question du rôle de député en général, il continue à affirmer avec tous les autres hommes politiques de cette époque, que ce rôle consiste à refléter la volonté générale du pays. Mais Sieyès s'écarte aussi de ce point de vue, quand il affirme que le peuple « nomme des représentants qu'il charge de vouloir pour son compte » (2). Il ouvre par là même la voie à une nouvelle compréhension de la volonté représentative où cette volonté oblitère entièrement la *volonté commune réelle* et devient une entité autonome. Cependant cette conception nouvelle, dans sa forme définitive, avec toutes les conséquences qui en découlent, n'apparaît chez Sieyès que plus tard, sous la Constituante, pendant la lutte contre les représentants des idées extrêmes. Mais c'est une question sur laquelle nous reviendrons plus tard.

Passons maintenant au second écrivain de grande envergure de cette époque, le plus intéressant pour nous,

(1) Sieyès. *Vues sur...*, pp. 19 et ss.
(2) Sieyès. *Vues sur...*, p. 23.

Condorcet (1). Si Sieyès n'a pas encore cristallisé entièrement ses idées en un système, Condorcet, au contraire, vient non seulement défendre ses conceptions radicales, mais encore proposer un plan entier pour leur réalisation dans la vie. Par un côté, il est disciple de Rousseau ; par l'autre, il est sous l'influence caractérisée de la pratique constitutionnelle américaine, qu'il connaît bien. En raison de ce dernier fait, il se présente non seulement comme un théoricien, mais comme un homme politique, projetant un plan constitutionnel précis dans lequel il prévoit une possibilité de réalisation concrète de la législation directe du peuple. C'est dans cette adjonction aux principes radicaux de Rousseau de l'art de les transformer en règles techniques que repose pour nous la valeur principale de Condorcet. Dans ce sens, l'intérêt le plus grand est présenté par sa brochure : « Lettres d'un bourgeois de New-Haven à un citoyen de Virginie » (2).

Elle expose avec assez de détails un plan d'organisation politique de l'Etat basé sur le principe de la souveraineté du peuple. Le pouvoir législatif, selon l'opinion de Condorcet, doit se trouver aux mains de l'organe représentatif. Mais le peuple n'est pas privé de toute participation à l'activité législative. Il est doté de droits très étendus, et le degré d'intensité de sa participation varie selon la nature de la loi. Dans ce sens, il convient de distinguer plusieurs groupes de lois :

1° les déclarations de droits ; 2° les lois constitutionnelles ; 3° les lois ordinaires ; 4° les lois sur les impôts. Examinons chaque groupe séparément.

1° *Déclarations de droits*. Elles se décomposent en déclaration initiale et déclarations postérieures. Le projet

(1) Voir sur Condorcet : ALENGRY. *Condorcet guide de la Révolution française*, Paris, 1904. CAHEN L. *Condorcet et la Révolution française*, Paris, 1904.

(2) Paris, 1787. Cité d'après *Œuvres*, Paris, 1847, vol. IX.

de Déclaration initiale est élaboré par le corps législatif. Le peuple, lui, a le droit de faire addition d'articles nouveaux. Il suffit pour cela que le tiers ou le quart des districts exige telle addition, et chaque district sera censé l'exiger si la demande émane d'un tiers ou d'un quart des votants. L'exigence d'une si faible proportion de votants pour donner lieu à l'exercice de l'initiative populaire au regard de la Déclaration est justifiée par Condorcet au nom de la protection de la liberté des citoyens.

Si nous passons aux Déclarations postérieures, nous voyons que les droits du peuple sont quelque peu réduits à leur égard. Au lieu du tiers ou du quart des districts, on en exige la moitié ou le tiers. Cela s'explique uniquement par des motifs d'ordre pratique, c'est-à-dire pour assurer une certaine stabilité des principes d'organisation sociale (1).

Pour ce qui est de l'annulation d'articles en vigueur de la Déclaration, on impose des conditions beaucoup plus strictes. On exige, en effet, l'adhésion de tous les districts sans exception, car « effacer un de ces articles, c'est renoncer à un de ses droits naturels » (2).

2° *Lois constitutionnelles.* Il faut ici distinguer deux catégories. La première a pour objet spécial les droits du Corps législatif. Dans la seconde rentrent les lois d'ordre général. Dans la première, nous trouvons la règle que le Corps législatif par lui-même n'a aucun droit d'introduire quelque modification que ce soit à l'ordre établi. Tout ce domaine juridique se trouve aux mains du peuple seul. Le peuple jouit de ce droit de la façon suivante : Chaque membre d'une circonscription peut présenter une proposition tendant à modifier tel ou tel paragraphe de la loi. Ensuite, « le district jugerait dans l'assemblée suivante, deux ans après, si elle doit être admise, et elle serait

(1) CONDORCET. *Œuvres*, t. IX, p. 28.
(2) *Ibid.*, p. 29.

présentée encore, au bout de deux ans, aux assemblées des districts, puis promulguée par le corps législatif d'après la pluralité des voix des districts établis par la loi » (1). Ici, d'après Condorcet, on peut voir à l'œuvre une législation basée sur la démocratie pure. Le peuple comme tel, crée, discute et sanctionne à la fois les projets de loi. Le Corps législatif joue un rôle uniquement passif.

Pour ce qui concerne les autres lois constitutionnelles, Condorcet introduit le referendum, c'est-à-dire la collaboration de deux organes législatifs. Deux cas peuvent se présenter : *a*) C'est le peuple qui prend l'initiative. Dans ce cas, à l'expiration d'une période de deux ans, les assemblées de district sont invitées à donner leur avis dans la forme suivante : « Telle partie de la Constitution doit être changée, ou ne doit pas être changée » (2). Si le premier vœu a la majorité, le Corps législatif sera chargé d'élaborer une loi nouvelle, qui pour entrer en vigueur est assujettie aux formalités établies pour les lois ordinaires, et dont nous parlerons plus bas ; *b*) C'est le Corps législatif qui prend l'initiative. Mais ici les lois rédigées par lui ne sont reconnues comme telles qu'après avoir été sanctionnées par le vote populaire ;

3° Quant aux *lois ordinaires*, la règle est que le Corps législatif a le droit de légiférer seul, sans la participation du peuple. Mais les lois acceptées par le Corps législatif n'entrent en vigueur que lorsqu'elles sont sanctionnées par la grande majorité des députés. Dans le cas contraire les lois restent à l'état de projet et doivent être soumises à la sanction d'un nouveau Corps législatif, ceci permettant au peuple lors de l'élection de ses nouveaux représentants, d'exprimer son opinion sur les projets de loi en question (3).

(1) *Ibid.*, p. 39.
(2) *Ibid.*, p. 40.
(3) *Ibid.*, p. 30.

Mais le peuple, privé du droit de sanctionner les lois, reçoit à leur égard des droits spéciaux dont il use sous deux formes différentes, selon que ce sont des lois déjà entrées en vigueur ou qui se trouvent encore à l'état de projet. Pour la première catégorie, la procédure de la participation du peuple à la législation revêt les formes suivantes :

Le peuple, réuni dans ses assemblées de districts, donne son opinion sur une loi en vigueur, par la formule :

« Tel article de telle loi, faite et promulguée par le corps législatif, est contraire aux droits et doit être abrogé. On voterait d'abord qu'il y a ou qu'il n'y a pas d'article contraire aux droits, et s'il est décidé à la pluralité qu'il y en a de contraires, chacun indiquerait l'article qu'il croit tel, et on délibérerait, par oui ou non sur chaque article.

» On délibérerait ensuite aussi par oui et par non, si la loi promulguée doit être acceptée, ou si elle doit être réformée, et si le corps législatif doit en conséquence en proposer une autre pour recevoir la sanction à la session suivante » (1).

A l'égard des projets, la participation populaire revêt une forme différente :

« Dans toute loi seulement proposée par le corps législatif, on insérerait ou le principe fondamental dont la loi est la conséquence, ou les dispositions qui en forment l'essence, et les districts décideraient par oui ou par non s'il convient de faire une loi sur l'objet proposé, si aucune des dispositions de la loi ne blesse les droits des citoyens, si les principes et les dispositions présentés par le corps législatif lui paraissent vrais.

» Le corps législatif serait tenu de se conformer, sur tous les points ainsi décidés, au vœu de la pluralité des

(1) CONDORCET. *Œuvres*, t. IX, p. 30.

districts que leurs représentants seraient chargés d'y porter » (1).

4° Voyons enfin les *lois sur les impôts*. Ici est posé un principe selon lequel « aucune forme d'impôt (2), aucune partie de la loi qui prescrit cette forme, ne pourra être établie, à moins qu'à une très grande pluralité des voix des districts il n'ait été décidé qu'elle ne blesse point les droits des citoyens » (3).

Aux groupes de lois examinés déjà, il convient d'ajouter encore une question rentrant dans la compétence du Corps législatif, et pour laquelle Condorcet réclame la participation populaire. Il s'agit de la politique étrangère, où l'on distingue deux domaines. L'un comprend la conclusion de conventions avec des gouvernements étrangers ; l'autre, les questions de guerre et de paix.

Pour ce qui est du premier domaine, les conventions sont conclues par le Corps législatif. Le peuple garde le droit de décider par un vote si les droits du citoyen ont ou non été violés. En cas de telle violation, les conventions sont annulées. Le peuple n'a donc aucun droit sur le détail des conventions, et Condorcet se base pour cela sur le fait que le peuple ne sait pas se diriger dans les affaires de politique étrangère (4).

Quant au second domaine de la politique extérieure, Condorcet estime que le Corps législatif a le droit de déclarer la guerre, mais uniquement : *a*) dans le cas où une nation étrangère a commencé les hostilités ; *b*) dans le cas où il y a eu violation d'une convention ou d'un traité de paix, à condition que cette violation soit accompagnée de violence. La déclaration de guerre entraîne

(1) *Ibid.*, p. 31.

(2) Ici, Condorcet renvoie à une note, où il ajoute : « Excepté l'impôt levé directement sur les terres et proportionnel à leur produit net. »

(3) CONDORCET, *Œuvres*, t. IX, p. 34.

(4) *Ibid.*, pp. 41-42.

immédiatement la convocation d'assemblées extraordinaires pour l'élection d'un nouveau Corps législatif. Condorcet voit là un certain frein à la déclaration de guerre.

C'est aussi au Corps législatif qu'incombe la conclusion des traités de paix, qui ensuite sont soumis à l'approbation du peuple, mais seulement afin de savoir si les droits des citoyens ont été lésés ou non (1).

Ce schéma de la participation du peuple à la législation mérite incontestablement l'attention. Avant tout il est intéressant, en tant que première tentative en Europe d'édifier un système de referendum sur une grande échelle. Nous y voyons : 1° que le referendum s'applique à une très grande partie des lois ; 2° que le referendum lui-même revêt les formes les plus variées, telles que le droit d'initiative, le referendum obligatoire, le droit de veto. Mais un autre caractère nous apparaît également Tout le système du referendum est construit chez Condorcet sur des bases fédératives. Partout le district représente l'unité. En quelque sorte cela diminue l'importance du projet de Condorcet au regard des projets postérieurs qui trouveront en fin de compte leur expression dans la Constitution de 1793. Remarquons cependant que la construction du referendum sur la base des districts était un acte réfléchi, ayant une raison d'être profonde, à savoir la transformation d'un grand Etat en République fédérative.

Mais nous voyons que, si l'on renonce au principe fédératif et si l'on reconnaît la nécessité d'établir une République une et indivisible, dans ce cas il est facile et naturel de renoncer à la base fédérative du système de referendum de Condorcet pour y substituer la base du vote individuel. Dans ce sens, le projet est évidemment le précurseur de celui de 1793. Et comme Condorcet lui-même, dans la construction de son système, empruntait de toute évidence leur technique aux Américains, nous avons

(1) *Ibid.*, pp. 45-46.

par conséquent le droit, dans ce chapitre déjà, d'affirmer l'influence indirecte de l'Amérique sur la Constitution de 1793.

Examinons maintenant les Cahiers (1). Comme il fallait nous y attendre, par leur nature même, en tant qu'instructions données aux députés, ils expriment des vues beaucoup plus modérées que la littérature politique que nous avons passée en revue (2). En règle générale, on n'y trouve rien sur la législation directe par le peuple. C'est seulement dans quatre de ces Cahiers que nous voyons une allusion à cette idée; mais, si on l'examine de près, cette allusion perd, à vrai dire, tout son sens. Au premier plan il faut placer le Cahier de la Ville de Paris, où le passage qui nous intéresse est ainsi conçu :

« La Constitution qui sera faite dans les Etats-Généraux actuels... sera la propriété de la nation et ne pourra être changée ou modifiée que par le pouvoir constitutif, c'est-à-dire par la nation elle-même, ou par ses représentants, qui seront nommés *ad hoc* par l'universalité des citoyens » (3).

C'est dans une forme analogue qu'est rédigé aussi le Cahier de Paris hors les murs, où nous lisons :

« Attendu que la Constitution une fois formée, devra régner sur toutes les parties de l'Empire, et même sur les Etats-Généraux, la nation qui est le pouvoir constituant, pourra seule exercer ou transmettre expressément à des représentants *ad hoc* le droit de réformer, améliorer ou changer la Constitution » (4).

Nous voyons dans ces deux textes une allusion à la

(1) Voir *Résumé général ou extraits des cahiers...*, Paris, 1789, 20 mai, 3 volumes. Aussi E. Champion. *La France d'après les Cahiers de* 1789, Paris, 1897.

(2) Onou (A.). *Les élections de* 1789 *en France et les cahiers du Tiers Etat*, Saint-Pétersbourg, 1908, pp. 586 et ss. (en russe).

(3) *Moniteur*, introduction, p. 569.

(4) *Résumé général...*, *op. cit.*, t. III, p. 57.

participation directe du peuple exprimée par une formule alternative. Si l'on prend en considération le fait que ces Cahiers contiennent une Déclaration de droits avec la formule alternative, il faut conclure dans le sens suivant : en fait, nous avons devant nous une simple transposition de la formule alternative déjà examinée par nous. Il faut donc appliquer ici tout ce que nous avons dit plus haut de cette formule.

Puis vient le Cahier de la noblesse de Caen, qui affirme que les députés aux Etats-Généraux n'ont pas le droit d'introduire des modifications dans la Constitution existante. Pour jouir de ce droit, il faut que « la majorité du royaume les ait chargés de pouvoir à cet effet » (1). E. Zweig, et après lui Lœwenstein, ont voulu voir dans cette phrase l'exigence de la législation directe par le peuple. Mais, en réalité, il ne s'agit là que de donner aux députés des pouvoirs spéciaux, et la chose n'a donc pas de rapport avec la législation directe.

Enfin on peut citer encore le Cahier de la noblesse de Bugey, où nous lisons entre autres choses que les Etats-Généraux n'ont pas le droit de toucher aux lois « qui servent de base au contrat social et à la forme du gouvernement sans le consentement exprès de la nation » (2). Cette dernière phrase ne peut selon E. Zweig qu'exprimer une demande de plébiscite. Nous sommes portés, pour notre part, à interpréter différemment cette expression. Il nous semble qu'il n'y est question, en conformité avec les tendances générales de cette époque historique, de rien d'autre que de mandats spéciaux, ou même de députés spéciaux dotés de mandats spéciaux, selon les idées de Sieyès.

---

(1) *Cahier de la noblesse de Caen.* Archives parlementaires, t. II, p. 489, art. 16.

(2) *Cahier de la noblesse de Bugey.* Arch. parlem., t. II, p. 480. Voir aussi *Résumé général, op. cit.*, t. II, p. 29.

La conclusion de ce chapitre s'offre d'elle-même. A son entrée dans la période bouleversée de la Révolution, la France, débordante d'espoirs liés aux grandes idées de la philosophie politique nouvelle, voyait une possibilité de les réaliser au moyen d'une représentation nationale. A une écrasante majorité, elle estimait que les députés investis de la confiance du pays, liés par des mandats impératifs, pourraient refléter d'une façon claire et précise la volonté générale qui existe à l'état latent dans le peuple, et la traduire en des lois apportant la liberté et l'égalité. Quant à ceux, très peu nombreux, qui demandaient, pour cette création, la participation directe du peuple, leurs voix n'étaient point entendues, et ces discordances passaient inaperçues dans l'harmonie générale.

Comment donc la France fut-elle conduite de cette conception à la Constitution de 1793 qui introduit la participation directe du peuple ?

C'est ce qui sera exposé dans les chapitres qui vont suivre.

CHAPITRE V

La Constituante et les projets de réalisation de la Législation populaire

Les Etats Généraux de 1789, ouverts solennellement le 5 mai par un discours du roi, ne pouvaient demeurer dans les cadres étroits que leur assignaient la Constitution existante et les traditions historiques, et jouer le même rôle que les Etats-Généraux précédents, en France. La situation politique générale du pays plaçait devant eux de nouveaux et énormes problèmes qui, en fin de compte, se ramenaient à un seul : le pays attendait de la Haute Assemblée l'élaboration d'une nouvelle Constitution, fondée sur le principe de la souveraineté nationale. C'est de cela que parlaient les mandats, c'est de cela qu'était saturée l'atmosphère politique.

Pour donner corps à cette pensée, il fallait surmonter une série d'obstacles et de difficultés : il y avait le roi ; il y avait les représentants des classes privilégiées, qui ne voulaient faire aucune concession aux tendances nouvelles; il y avait enfin des obstacles purement formels.

Il fallut beaucoup de temps pour vaincre tous ces obstacles, et l'on peut considérer que ce n'est qu'à la date du 27 juin que les Etats Généraux, devenus Assemblée Nationale depuis le 17 du même mois, purent commencer leur gigantesque travail de création d'une Constitution.

Quoique nous n'ayons pas à nous arrêter aux péripéties

de la lutte qui se déroulait au sein des Etats Généraux et au dehors, qui sont sans rapport avec notre sujet, nous serons obligés cependant sur un point de faire une exception.

Les députés des Etats Généraux étaient porteurs d'instructions ayant un caractère obligatoire. Nous savons déjà qu'au moment de la convocation des Etats Généraux les mandats impératifs étaient unanimement exigés. Certains de ces députés, représentants des tendances conservatrices, considéraient un tel mandat comme indispensable, au nom des vieilles traditions ; les autres, représentants des idées avancées, y voyaient le gage d'une meilleure réalisation du principe de la souveraineté nationale. Mais lorsque les Etats Généraux se furent ouverts et que les députés se trouvèrent devant la nécessité d'analyser leurs mandats, de résumer les vœux et les réclamations qui y étaient formulés, on s'aperçut que le travail n'était pas si simple qu'il pouvait paraître aux yeux de ceux qui étaient partisans des mandats, au nom du principe de la souveraineté nationale. La volonté du peuple qui, en théorie (surtout chez Rousseau) peut si facilement être dégagée, se révéla en pratique un élément impondérable, une équation à plusieurs inconnues (1). La divergence des opinions était si grande que l'observation rigoureuse des exigences des mandats ne pouvait permettre de trouver une solution ; surtout si l'on considère que les députés auxquels leurs mandats enjoignaient de ne pas se rallier à telle ou telle décision, pouvaient quitter les Etats Généraux, et par cela même en rendre les décisions non obligatoires pour eux-mêmes. Cela est devenu clair dès le début. En outre, l'existence

(1) Novgorodzeff. *La crise de la conscience juridique moderne*, Moscou, 1901, p. 44 (en russe).

des mandats était à un autre point de vue une gêne pour le travail constituant : les députés qui n'avaient pas de mandat pour l'élaboration d'une Constitution, trouvaient qu'il était de leur strict devoir de retourner dans leurs circonscriptions électorales pour demander de nouvelles instructions. De cette sorte, les mandats devenaient un obstacle formel, insurmontable, pour le travail des Etats Généraux. Il fallait les éliminer.

Les événements que chacun connaît, qui avaient pour cause la vérification des mandats et qui en entraînèrent l'annulation par le roi, quoiqu'ébranlant fortement la signification et la force du mandat impératif, ne résolurent nullement le problème. A cette époque, pour les Etats Généraux et en particulier pour le Tiers Etat, la volonté royale était reléguée au second plan et il fallait trouver des fondements théoriques spéciaux pour l'annulation des mandats, et basés exclusivement sur le principe de la souveraineté du peuple. C'était tâche délicate, car toute la conception communément admise du rôle des députés amenait logiquement à la confirmation du mandat impératif. Sur ce terrain, au sein de la Constituante, se déroulèrent des débats profondément intéressants. C'est de Talleyrand-Périgord qui s'attache particulièrement à l'étude de ce problème (1).

D'abord il essaye d'expliquer la notion de « bailliage », et il conclut que le bailliage n'est que la simple partie d'un Etat, soumise, comme tout le pays, à la volonté générale. C'est pourquoi si un bailliage peut participer en tant qu'unité à une assemblée générale des bailliages, reconnaissant qu'il n'est que la partie d'un tout et ne prétendant pas à l'autonomie, il devra avoir égard à la volonté des autres bailliages et accepter un compromis, condition indispensable d'une action coordonnée des par-

(1) A. P., t. VIII, pp. 201 et ss.

ticipants. Mais, comme en fait cela n'est pas réalisable pour le bailliage lui-même, on charge un homme de « vouloir en son nom » et d'agir comme il le ferait lui-même à l'assemblée des bailliages. De là la conception du mandat du député comme « l'acte qui lui transmet le pouvoir d'un bailliage, qui le constitue représentant de son bailliage ». Mais le bailliage étant partie d'un tout, le député est également le représentant de toute la nation.

Après cette explication il passe à la question capitale de la conservation du mandat. Il divise les mandats en deux catégories : « mandats limitatifs » et « mandats prohibitifs ». Les « mandats limitatifs » limitent la durée des pouvoirs des députés, leur objet, le moment de leur exercice. La première limitation se comprend d'elle-même. La seconde se ramène à ceci, que le bailliage, en envoyant un député, lui dit : « Je vous envoie pour cette chose, et ne vous envoie que pour elle ». Mais les effets de ce mandat ne sont pas aussi rigoureux qu'il pourrait sembler. Car dans le cas où la majorité des bailliages chargent leurs députés d'examiner une question qui ne se trouve pas dans le mandat d'un quelconque député, celui-ci ne peut s'y opposer. En effet, comme représentant d'une partie, il doit se soumettre à la majorité qui représente le tout. Enfin, la troisième limitation touche l'ordre à suivre pour examiner des questions et les conditions auxquelles on peut prendre telle ou telle résolution. Elle a la même portée pratique que la seconde.

Par « mandat prohibitif », Talleyrand entend un mandat par lequel le bailliage dirait à son député : « Je vous ordonne d'exprimer telle opinion, de dire *oui*, *non*, lorsque telle question sera posée ; ou bien, je vous défends de délibérer dans tel ou tel cas ; ou, enfin, je vous ordonne de vous retirer si telle opinion est adoptée. » Talleyrand s'élève contre de tels mandats. Ils transforment, selon son opinion, le bailliage en une sorte d'entité autonome, ayant le droit d'opposer un veto. D'autre part,

ils suppriment la raison d'être même de l'envoi des députés à l'Assemblée qui a justement pour objet que le député puisse délibérer, concourir aux délibérations des autres bailliages. Le « mandat prohibitif » anéantit cette possibilité.

Mais Talleyrand ne tire pas de sa proposition toutes ses conséquences ; cédant à la tournure d'esprit des députés, il déclare que les mandats doivent rester valables par rapport à ceux qui les ont délivrés aux députés. C'est pourquoi il appartient à ces derniers de demander à leurs commettants de les relever de leurs obligations. En conclusion, il propose une résolution conforme à ses vues (1).

Lally Tollendal et Sieyès se rallient à ces idées (2). Quant au député Gaultier de Biauzat (3), d'accord avec toute cette argumentation, il va encore plus loin et ajoute au projet de Talleyrand un amendement supprimant toute liaison entre le député et ses commettants.

Contre les mandats impératifs fut formulée encore l'argumentation de Barrère (4). Elle offrait un intérêt particulier, mais fut peu remarquée parce que contraire à la doctrine communément reçue.

Barrère trouve qu'il faut faire une distinction très nette entre les deux sortes de mandats. Le premier est donné par un particulier, pour la défense de ses propres intérêts. Dans ce cas la fixation précise des limites des pouvoirs est parfaitement légitime, ainsi que la détermination exacte de ligne de conduite du mandataire. L'autre

(1) A. P., t. VIII, p. 203.

(2) Sur Lally Tollendal, voir *ibid.*, p. 204. Sur Sieyès, *ibid.*, pp. 127, 207, 593.

(3) *Ibid.*, p. 203.

(4) *Ibid.*, p. 205.

mandat a pour objet la défense des intérêts publics. Dans ce cas « le mandant ne donne pas à son délégué les pouvoirs qu'il a lui-même. Lui n'est pas un législateur. La puissance législative ne commence qu'au moment où l'Assemblée générale des représentants est formée ». C'est pourquoi il ne peut pas être question ici d'un mandat impératif.

On ne peut pas nier la force et la logique de cette dernière argumentation. En effet, si le peuple n'a qu'un droit, celui d'élire, et s'il n'a en aucune façon la capacité de légiférer, il est naturel que ses représentants ne doivent pas être liés par ses instructions. Lorsque nous avons parlé de Mably, nous avons insisté justement sur le peu de logique que présente l'exigence des mandats dans son système. Barrère, lui, en comprend l'impossibilité. Mais il commet en revanche une autre erreur. Il exprime une opinion opposée à celle généralement adoptée : personne n'a jusqu'ici ôté au peuple la capacité de légiférer, et n'a osé ébranler l'idée selon laquelle la volonté générale réside dans le peuple. Barrère devait avant tout ébranler le dogme fondamental ; ce n'est qu'après qu'il aurait pu suivre son raisonnement déductif. Cela, il ne l'a pas fait, et c'est pour cela que son argumentation n'a pas eu de succès et n'en pouvait avoir.

Par la suite, nous serons de nouveau obligés de revenir sur ce sujet. Pour le moment retournons-nous vers l'argumentation sus-indiquée, et essayons de nous rendre compte jusqu'à quel point elle était logique et convaincante, et si la Constituante avait raison de reconnaître, en fin de compte, que les mandats impératifs n'étaient pas valables, et de laisser aux députés toute liberté d'action.

L'argumentation de la Constituante se réduit à ce qui suit : étant donné que chaque circonscription électorale est la partie d'un tout, l'Etat, le député de chaque circonscription n'est pas seulement le représentant de ses électeurs, mais devient partie du tout — du corps législatif, appelé à refléter la volonté de toutes les circonscriptions

prises ensemble, autrement dit de la nation. C'est pourquoi le député est également le représentant de toute la nation, et le défenseur du bien commun. En conséquence, les instructions données par les électeurs à l'égard de tel ou tel de leurs intérêts doivent s'effacer devant l'intérêt général et nul compte n'en doit être tenu. Dès lors le député tient son mandat non pas seulement de ses électeurs, mais de la Nation entière.

Cette manière de concevoir la situation juridique des députés ainsi que leur rôle dans le corps législatif, déjà exprimée en partie par Sieyès avant la convocation des Etats Généraux, fut plus tard confirmée par la majorité de la Constituante. Une résolution fut adoptée, qui déliait les députés des instructions de leurs commettants. Désormais on considère que la nation entière donne mandat au corps législatif. Par conséquent, on rompt d'une manière radicale avec l'ancienne conception, selon laquelle le député représentait seulement sa circonscription, et même, qui plus est, au sein de cette circonscription les électeurs de tel ou tel ordre, des intérêts duquel il est le porte-parole. Pour parler le langage de Rousseau, nous dirons que le député reflète la volonté particulière de ses commettants. De cette sorte, les Etats Généraux sont la réunion de députés des différents ordres sans unité intérieure. L'unité vient de l'extérieur, notamment sous forme de la Couronne. Au contraire, dans la nouvelle conception de la nation et des obligations des députés il y a un élément intérieur d'unité, fourni par la nation elle-même. Rousseau dirait que chaque député doit toujours penser aux intérêts généraux ; il doit toujours s'efforcer de prendre conscience de la volonté générale, qui réside dans le peuple, et s'en faire l'interprète fidèle.

Partant de cette nouvelle conception, nous arrivons logiquement à condamner la catégorie de mandats que Talleyrand appelait « prohibitifs ». Leur reconnaissance mènerait en effet à un morcellement de la nation en

petits territoires et en classes, jouissant, comme au Moyen Age, d'une large autonomie, état de choses qui serait en flagrante contradiction avec le principe de l'indivisibilité de la souveraineté, avec la conception de la nation comme un tout indivisible.

Mais la notion de mandat impératif possède encore un autre sens. Le mandat impératif a, lui aussi, pour objet de donner au député des indications concernant le point de vue qu'il doit défendre au sein du corps législatif. C'est en ce sens qu'à la veille de la Révolution les représentants de la tendance libérale défendaient l'institution du mandat.

Et, en effet, à cette époque, quand il n'y avait pas encore de partis politiques, le mandat impératif était le seul moyen de garantir aux électeurs que leur député défendrait leurs desiderata aux Etats Généraux, tout au moins dans leurs grandes lignes. L'absence d'instructions aurait entraîné une pleine liberté d'action du député et lui aurait donné la possibilité de défendre des points de vue peut-être totalement opposés au programme sur lequel s'est fait son élection.

Et voici que s'élève un problème des plus curieux : dans quel rapport se trouve le mandat impératif dans sa seconde signification avec la théorie de l'indivisibilité de la souveraineté du peuple, et en particulier avec la doctrine de Rousseau et ses idées sur la volonté générale ? En effet, c'est à lui principalement que tous les défenseurs et tous les adversaires du système des mandats se réfèrent. Peut-on maintenir les mandats (avec cette signification) dans le cadre de cette théorie ?

Pour résoudre la question posée, considérons une démocratie pure sur la base d'une Assemblée générale, selon l'idée de Rousseau. Qu'entend-on par indivisibilité de la souveraineté ? Cela veut dire : 1° que le peuple — et lui seul — a le pouvoir législatif, qui s'identifie au pouvoir souverain ; 2° que la souveraineté appartient au peuple entier. Mais le peuple est une notion collec-

tive. Il est décomposable en ses éléments, à savoir les individus. Chaque membre de la société détient donc en lui une parcelle du pouvoir souverain, et ce n'est que par l'addition de ces parcelles que se forme la souveraineté entière (1). En ce sens la souveraineté est divisible, fractionnée (2).

Mais c'est justement là que se trouve le nœud de la question. La souveraineté, c'est la volonté générale, volonté dirigée vers un but général et ayant en vue l'intérêt général. Comme telle, elle n'est pas la somme des volontés particulières. On aurait beau additionner autant de volontés particulières qu'on veut, on n'obtiendrait jamais qu'une somme de ces volontés particulières. Une modification quantitative n'entraîne pas une transformation qualitative. La volonté générale de la nation est formée uniquement des volontés de ceux qui, ayant sacrifié leurs propres intérêts, consacrent leur volonté à l'intérêt général, c'est-à-dire qui sont les porte-parole de la volonté générale. Rousseau pensait que celle-ci ne peut être techniquement révélée que si tous les citoyens réunis délibèrent sur une question générale et la soumettent ensuite au vote, pour savoir si la proposition est conforme ou non à la volonté générale (3). Et si le point de vue de certains ne correspond pas à l'opinion de la majorité, cela signifie simplement qu'ils n'ont pas su dégager la volonté générale et nullement qu'ils peuvent ne pas s'incliner devant la volonté de la majorité.

Nous voyons donc ainsi que l'unité de la souveraineté se réalise uniquement dans le cas où chaque individu fait abstraction de ses intérêts personnels pour se vouer exclusivement au service du bien commun. Il suffit que la volonté particulière prenne le dessus pour que disparais-

(1) Rousseau. *Contrat social*, liv. III, ch. 1.

(2) Dandurand, *op. cit.*, p. 164. Aussi Saripolos (N.). *La Démocratie et l'élection proportionnelle, étude historique, juridique et politique*, Paris, 1899, pp. 551 et ss.

(3) *Contrat social*, liv. III, ch. 2.

sent la volonté générale et l'unité, pour que le souverain perde toute sa force. En un mot, il ne faut pas prendre le terme « indivisibilité de la souveraineté » dans le sens physique, mais comme définissant une volonté dirigée vers le même but chez tous les citoyens constituant la nation. C'est ainsi que se présente la théorie de Rousseau dans sa forme pure et simple.

Mais les hommes politiques de la veille de la Révolution et les membres de la Constituante eux-mêmes, tout en adoptant la théorie de Rousseau sur la volonté générale, ainsi que sa conception de la loi, reconnurent en même temps la possibilité de remplacer le système de la démocratie pure par le système représentatif, lorsque les conditions matérielles l'imposent. Comme nous le savons déjà, nous voyons apparaître cette conception que le corps législatif joue en réduction le rôle de l'Assemblée générale, représente la physionomie exacte du pays. Le député a donc mission de traduire la volonté des milliers ou des centaines de milliers de citoyens qui l'ont envoyé au corps législatif, et de s'y conduire comme se seraient conduits ces citoyens à l'Assemblée générale. Mais pour que la volonté générale, comme nous l'avons dit, se réalise dans l'Assemblée générale, il fallait que la volonté de ces milliers ou centaines de milliers de citoyens soit dirigée vers le bien commun, et qu'il y ait soumission à la décision de la majorité. Par conséquent pour que la « volonté commune représentative » s'exprime dans le corps législatif, il faut que la volonté du député délégué par ces gens soit dirigée vers le bien commun et que la décision soit prise par la majorité. Cette tendance particulière de la volonté du député en fait également le représentant de toute la nation, parce qu'il se trouve porteur d'une partie de la volonté commune représentative, de même que dans la démocratie pure chaque citoyen était porteur d'une partie de la volonté générale, et par cela même était la partie d'un

tout. Tout se ramène donc à une attitude spéciale de la volonté.

La représentation du Moyen Age est incompatible avec la théorie de la volonté générale, car elle chargeait, comme nous l'avons indiqué plus haut, les députés de refléter les intérêts particuliers de certaines parties de la population, et le député ne pouvait pas de cette manière être porteur d'une partie de la « volonté commune représentative » et être par là le représentant du pays.

La question des mandats impératifs, éclairée par cette conception du rôle du député, se ramène à ce qui suit : Quelle influence le mandat impératif exerce-t-il sur la volonté du député ? Les membres de la Constituante qui avaient repoussé le mandat impératif supposaient qu'il y avait un lien étroit entre ces mandats et l'attitude de la volonté qui menait à l'expression de la volonté particulière. En réalité ce lien est douteux (1). En théorie, on peut parfaitement supposer la possibilité d'un mandat impératif, donné par les électeurs à leur député, mandat dans lequel il s'agirait d'affaires intéressant l'Etat tout entier, traitées au point de vue de l'intérêt général. De cette manière, le député, bien que possédant un mandat impératif, serait tout de même le représentant de la nation entière, en ce sens qu'il aurait présents à l'esprit les intérêts de tout le pays, et qu'il prendrait part aux votes (bien qu'en accord avec la volonté de ses électeurs) en visant le bien général et non celui de sa circonscription. On peut affirmer qu'un tel mandat non seulement n'est pas en contradiction avec le principe de l'unité de la souveraineté, mais au contraire aboutit à confirmer ce principe. Et plus ce mandat est détaillé, plus il se rapproche de l'idéal de Rousseau. D'ailleurs,

(1) Cf. SEIDLER G. Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter, *Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart*, Wien, 1897, vol. XXIV, pp. 126 et ss.

Rousseau lui-même, acceptant un certain compromis, reconnaissait la possibilité d'adopter le mandat impératif et en même temps — comme nous l'avons indiqué plus haut — affirmait que le député reflète la volonté nationale.

Au fond, les défenseurs du mandat impératif, avant la convocation des États Généraux, se plaçaient aussi à ce point de vue et ils étaient dans la logique. Etaient également logiques ceux qui, au sein de la Constituante, continuèrent, malgré la résolution prise pendant la discussion du projet de Constitution (1791), à exiger l'adoption du système des mandats. Ils percevaient nettement que la théorie de la volonté générale et celle du mandat impératif sont indissolublement liées entre elles, et que ce dernier était à l'époque le seul moyen qui pût concilier plus ou moins la théorie de Rousseau avec le système représentatif.

Cependant, malgré tout cela, la Constituante, quand elle décida d'annuler les mandats de ces membres, n'avait pas moins raison. Elle avait raison parce que les mandats dont il s'agissait étaient loin de par leur nature de ceux qui pouvaient satisfaire aux conditions que nous avons exposées plus haut. Car il ne faut pas oublier que les instructions n'étaient pas rédigées suivant les principes que nous avons décrits comme condition *sine qua non* de la réalisation au sein du corps législatif de la volonté commune représentative. Les mandats avaient été conçus suivant le système antérieur, et devaient traduire la volonté particulière des bailliages et des ordres. Cela seul les condamnait à disparaître. Si nous considérons, en outre, leur caractère prohibitif spécifique, cette annulation nous paraît pleinement justifiée. Il n'y avait pas d'autre solution pour supprimer définitivement l'ancien système de représentation. On peut seulement reprocher à ceux qui attaquaient les mandats, que leurs arguments manquaient le but, n'étant dirigés que contre le caractère prohibitif spécifique des mandats.

Quoi qu'il en soit, la suppression des mandats avait déblayé la voie devant la Constituante, et celle-ci qui comprenait un grand nombre de personnalités hautement cultivées put, une fois libérée des liens du mandat impératif, entamer sa tâche historique de création de la nouvelle Constitution sur la base de l'égalité et de la liberté — tâche vraiment titanesque.

Cette tâche, la Constituante la commença par l'élaboration de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui fut adoptée dans sa forme définitive le 26 août. Il nous est impossible de ne pas nous arrêter sur ses articles 6 et 14, qui proclament :

« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. » (Art. 6.)

« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » [Art. 14] (1).

Nous rencontrons là de nouveau la formule alternative. La question se pose de savoir si cette formule prend ici quelque sens différent de celui qui était inclus dans les déclarations américaines. Les débats de la Constituante ne nous donnent malheureusement aucun renseignement sur ce point, et nous sommes obligés d'emprunter pour en obtenir un chemin détourné.

Avant tout, on peut se demander d'une manière générale, quelle est l'inspiration de la Déclaration française : est-elle le produit original du génie des membres de la Constituante, ou bien a-t-elle été élaborée sous l'influence

(1) AULARD (A.) et MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Les déclarations des droits de l'homme. Textes constitutionnels concernant les droits de l'homme et les garanties des libertés individuelles dans tous les pays*, Paris, 1929.

des Déclarations antérieures faites en Amérique ? Cette question soulevait et soulève encore aujourd'hui de grandes discussions (1). Mais pour nous, elle se simplifie singulièrement. En effet, il faut distinguer deux aspects du problème. On peut se poser deux questions :

1° Les idées fondamentales de la Déclaration, à savoir les droits inaliénables de l'homme, existaient-elles en France avant qu'on y connût les Déclarations américaines ? Ou bien furent-elles introduites d'Amérique, la France étant étrangère à leur origine ? Cette question est surtout motivée par ce fait que le principal inspirateur du radicalisme en France, Rousseau, enseignait que le pouvoir du souverain est illimité et tout-puissant, ce qui était visiblement en contradiction avec l'existence de droits inaliénables de l'homme inviolables par l'Etat.

2° Les Déclarations américaines ont-elles exercé une influence sur les termes mêmes de la Déclaration française ? (2).

(1) Sur cette question, voir : GIDEL Gilbert. Droit Constitutionnel comparé. *Les déclarations de droit*, cours de doctorat, Paris, 1928-29. KLÖVEKORN F. *Die Enstehung der Erklärung der Menschen und Bürgerrechte*, Berlin, 1911. BOUTMY, La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. JELLINEK, *Annales des sciences politiques*, t. XVII, 1902, p. 415. J. JELLINEK. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. XVIII, Paris, 1902. MARCAGGI (V.). *Les origines de la déclaration des droits de l'homme de* 1789, Paris, 1904. WALCH. *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'Assemblée Constituante*, Paris, 1903. GOURVITCH (G.-D.). *Rousseau et la Déclaration des Droits*, Pétrograd, 1917 (en russe). DOURNE (H.-E.). American constitutional precedents in the french national assembly. *The American Historical Review*, vol. VIII, p. 473.

(2) « Ce qui fait difficulté dans l'étude des origines des déclarations des droits..., c'est qu'on a trop souvent confondu le fond et la forme, le fond, c'est-à-dire les principes philosophiques ou politiques qui sont à la base de la déclaration, et la forme, c'est-à-dire la manière purement extérieure, dans laquelle se présente cette déclaration. » GIDEL GILBERT, *Op. cit.*, 1928-1929, p. 75.

La première question est indiscutablement la plus délicate et la plus complexe, mais aussi la plus intéressante. Mais nous pouvons parfaitement la laisser de côté ; en effet, la Déclaration des Droits comprend des droits de deux sortes : les droits que nous appelons « civils » auxquels est consacrée la plus grande partie de la Déclaration, et des droits « politiques ». La discussion de la première question ne sort pas du domaine de la liberté civile, car en ce qui concerne la liberté politique, il n'y a pas de discussion possible. Toute la doctrine française du XVIII[e] siècle est imprégnée de l'exigence des droits politiques, et ici Rousseau est en tête des réclamants. Or comme la formule alternative qui nous intéresse rentre justement dans le domaine des droits politiques, cela prouve qu'elle pouvait apparaître tout à fait indépendamment de sa présence ou de son absence dans les Déclarations américaines.

Quels sont donc, en réalité, les faits ? Cette question particulière peut être résolue en liaison avec notre seconde question, formulée d'une manière plus générale.

Nous savons que les Déclarations des Droits, dans leur forme développée ou abrégée, n'apparaissent en France dans la littérature politique que postérieurement à leur apparition en Amérique, c'est-à-dire quand la France pouvait déjà en prendre connaissance en langue anglaise ou en traduction française. En outre, la similitude des deux rédactions est si indiscutable, qu'il est impossible de nier l'influence d'outre-Océan. Si d'autre part nous passons des Déclarations antérieures à la Constituante aux projets présentés devant celle-ci, nous y trouvons l'empreinte indéniable de l'Amérique (1). Et cela n'a rien

(1) M. Gidel, dans son cours cité, dit : « En ce qui concerne la forme... il n'est pas niable que les déclarations américaines constituent le précédent direct de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. » P. 75.

d'étonnant ; n'est-ce pas Lafayette qui le premier a proposé son projet à la Constituante, Lafayette qui lui-même avait pris part à la Révolution américaine, enthousiaste ardent de l'idéologie américaine.

Abandonnant la vue d'ensemble, passons maintenant spécialement à notre formule. Nous la rencontrons dans les Déclarations aussi bien avant qu'après la convocation des Etats Généraux. Nous la trouvons également dans les projets de Lafayette (1), de Target (2), de Mounier (3) et de la Commission des Cinq (4). Enfin elle se retrouve comme nous avons indiqué plus haut dans la rédaction définitive de la Déclaration des Droits. Mais en quelqu'endroit qu'elle figure, on n'en tire jamais les conséquences correspondantes. Il n'est fait nulle part allusion à la reconnaissance de la législation directe du peuple. On pourrait même plutôt constater le contraire : à la suite de la formule alternative, on trouve l'affirmation catégorique de la nécessité d'adopter le système représentatif.

Tout cela nous force à affirmer que la Constituante dans son immense majorité, en adoptant la formule alternative, ne se fondait que sur l'exemple donné par l'Amérique, sans essayer d'approfondir le sens de cette fameuse formule et sans lui donner d'importance particulière.

Mais si telle était l'attitude de la majorité de la Constituante, on ne peut en dire autant de quelques-uns de ses membres, qui supprimaient dans la formule alternative l'un de ses éléments, comme contradictoire avec leurs idées sur le système de législation. Ils voyaient sûrement dans cette formule l'affirmation qu'il était indis-

(1) A. P., t. VIII, p. 222.
(2) *Ibid.*, p. 288.
(3) *Ibid.*, p. 285.
(4) *Ibid.*, p. 439.

pensable d'introduire en même temps que la représentation, des droits du peuple sur la législation.

Au nombre de ces projets, il fait placer avant tout celui de Sieyès. La formule alternative pour la législation en est absente. Le principe de la représentation y est proclamé. Il n'y est fait exception que pour les affaires municipales (1).

A ce projet s'ajoute celui de Bouche (2).

Mais nous avons tout le contraire dans le projet de Grenière. Chez lui, la seconde partie de la formule alternative est supprimée (3).

Notons qu'à côté des projets de cette sorte, il y en avait aussi d'autres où la formule alternative ne figurait que pour les questions constitutionnelles, étant remplacée par la formule unilatérale de la représentation, en ce qui concerne la législation courante (comme c'est le cas chez Thouret) (4), ou avec quelques modifications (chez Boislandy) (5).

Certains projets, tel celui de Gouges Cartou (6), prévoient l'application de la première partie de la formule pour les questions de législation ordinaire, et de la seconde partie, en ce qui concerne les questions financières.

Ces quelques exceptions, qui n'ont en rien retenu l'attention de la Constituante, ne font que confirmer notre point de vue, et nous pouvons, sans nous arrêter plus longtemps sur cette partie des travaux de la Constituante, passer à celle qui fut consacrée à l'élaboration même de la Constitution. Nous découvrons ici des

(1) A. P., t. VIII, p. 422.
(2) *Ibid.*, p. 400.
(3) *Ibid.*, p. 319.
(4) *Ibid.*, p. 326.
(5) *Ibid.*, pp. 468 et ss.
(6) *Ibid.*, pp. 429 et ss.

débats d'une rare richesse d'idées qui furent soulevés en 1789 à l'occasion de l'élaboration du système de la procédure de législation ordinaire, et en 1791, sur la question des lois constitutionnelles. Nous voyons devant nous nettement dessinés deux camps, très inégaux en nombre. L'un forme la majorité de la Constituante, à la tête de laquelle se trouvent des noms aussi connus que ceux de Mounier, Malouet, Lally-Tallendal, Sieyès, Clermont-Tonnerre. Son credo politique se ramène à ce qui suit : la souveraineté, étant une, indivisible, inaliénable, imprescriptible, réside dans la Nation. La Nation est le détenteur originaire de tout Pouvoir public (du Pouvoir avec une majuscule). Tout en conservant ce « Pouvoir » comme inhérent à elle, elle en délègue l'exercice à des représentants qui sont donc investis de « pouvoirs » (avec une minuscule). A ce point de vue, les représentants de la Nation sont : d'une part, le corps législatif, dont les députés ne sont désormais liés par aucun mandat et qui agissent suivant leur conscience et leurs convictions ; d'autre part, le roi, qui réunit entre ses mains le pouvoir exécutif. Le roi, étant le représentant de la Nation, devrait avoir le droit de participer d'une façon plus ou moins active à la fonction législative en tant que fonction suprême. Mais là, au sein même de ce camp, il y avait un sujet de désaccord qui s'extériorisa dans la célèbre discussion au sujet du veto royal, et qui conduisit à un compromis : on reconnut au corps législatif la plénitude du pouvoir législatif, et l'on ne laissa plus au roi que le droit de veto suspensif. Toutes ces conceptions prennent une forme juridique et entrent ensuite dans la Constitution de 1791.

« La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. »

« La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs,

ne peut les exercer que par délégation. — La Constitu- française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le Roi. »

« Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur donner aucun mandat » (1).

Le second camp, très peu nombreux, comprenait soit ceux qui n'admettaient aucunement le système de la représentation, soit ceux qui y apportaient des correctifs tendant à permettre au peuple une participation directe aux fonctions législatives.

Pour ce camp, la question du veto royal se transformait en une question toute nouvelle : celle de l'appel au peuple. Si, pour les partisans du régime représentatif le problème se ramenait à savoir si le roi pouvait user du veto et dans quelles formes ; ses adversaires, au contraire, l'utilisaient pour transformer la nation en un juge suprême chargé de trancher les controverses qui pouvaient s'élever entre le roi et le corps législatif. Cette exigence était d'autant plus logique que les deux pouvoirs en conflit étaient considérés seulement comme détenteurs d'un pouvoir délégué, et la soumission de la question à la décision du délégué en découlait d'elle-même (2).

Arrêtons notre attention sur ces idées et voyons de quelle façon les partisans de la législation directe par le peuple défendaient leur thèse.

Le plus radical d'entre eux est Grenière, que nous avons déjà signalé en tant qu'auteur d'un projet de

(1) Titre III, art. 1-2, ch. I, section III, art. 7, Duguit et Monier, *op. cit.*

(2) Cela est fort bien expliqué chez Gouges Cartou, dans son projet de Déclaration des Droits, A. P., t. VIII, p. 431.

Déclaration des Droits où ne figure que la première partie de la formule alternative. En principe, il est donc pour la démocratie pure. Mais comme il en estime la réalisation impossible dans un grand Etat, il déclare que la représentation fondée sur le mandat impératif où les députés n'auront que le rôle de simples porte-paroles, est le seul système qui corresponde au principe de la souveraineté du peuple. En d'autres termes, il voudrait voir établir en France le système que Rousseau avait jadis projeté pour la Pologne (1).

Rabaud de Saint-Etienne envisage un peu différemment la conciliation entre la représentation et le principe de la souveraineté du peuple. Il reconnaît lui aussi que le meilleur système est celui où le corps du peuple discute et sanctionne les lois. Mais il trouve que dans un grand Etat, la Nation peut donner pouvoir de consentir pour elle à des représentants librement élus, nommés et délégués par elle (2). Mais en même temps, il ouvre largement la voie à la participation du peuple ; ainsi qu'on voit par l'affirmation suivante : « La Nation a le droit de ratifier ou de rejeter ce que ses représentants ont consenti ; elle peut suspendre l'exercice de ce droit ; elle ne peut pas l'aliéner » (3). Il est vrai que l'idée lancée par lui reste ici très peu développée et qu'il n'est pas indiqué dans quels cas et par quels moyens le peuple peut user de son droit. Beaucoup plus claires sont ses idées quand il traite du veto royal. Sur ce point, son plan se ramène à ceci : dans le cas où le roi refuse de sanctionner un projet de loi, celui-ci est soumis à l'examen du peuple réuni en assemblées primaires, où on le discute. Après quoi on donne au député des instruc-

(1) A. P., t. VIII, pp. 319 et 551.
(2) A. P., t. VIII, p. 407.
(3) *Ibid.*

tions correspondantes d'un caractère, il est vrai, non obligatoire (1).

Barrère (2), qui est un représentant du même camp, accorde au peuple des droits fort étendus : chaque projet voté par le corps législatif ne prend force de loi qu'après ratification par les assemblées primaires, réunies pour l'élection d'une nouvelle législature. Le peuple reçoit, en outre, de larges droits d'amendement. Les amendements sont portés sur les cahiers de députés qui ont un caractère impératif. S'il y a trop de changements, la nouvelle législature doit rédiger à nouveau la loi, puis la soumettre une seconde fois à l'examen du peuple. Dans l'intervalle, elle aura force de décret. Barrère explique que le système qu'il propose peut facilement être mis en pratique, car le travail préliminaire est déjà accompli par le corps législatif, et les débats sont connus. Le peuple est ainsi au courant de la question et peut mieux la comprendre. Dans ce système, l'appel au peuple disparaît évidemment de lui-même comme institution superflue.

Puis vient Pétion de Villeneuve (3). Il est loin d'être aussi radical que Rabaud de Saint-Etienne. Il place à la base de son système deux principes, qui à vrai dire se trouvaient également à la base de la doctrine française d'avant la Révolution.

Le premier principe proclame que la Nation est le détenteur originaire du Pouvoir, que les représentants ne sont que les mandataires de leurs électeurs responsables devant eux selon les mandats impératifs à eux donnés.

(1) Sur ce point précis se rapprochent de l'opinion de Rabaud de Saint-Etienne, Meyniel (A. P., t. IX, p. 67), et Dupont de Nemours (A. P., t. VIII, p. 573).

(2) A. P., t. IX, p. 57.

(3) A. P., t. VIII, p. 582.

Le second principe dit que la loi est l'expression de la volonté générale, que tous les individus ont le droit inaliénable de concourir à sa formation. C'est pourquoi le système représentatif n'est qu'un succédané de la démocratie pure.

Il tire de ce second principe une très grave conséquence : « Toutes les fois qu'il est possible à une nation de manifester clairement ses intuitions, elle doit le faire et c'est un crime de s'y opposer » (1). Il ne reste qu'à découvrir un tel cas. Et il voit apparaître ce cas lorsque surgit un conflit entre le corps législatif et le roi. En une telle occasion la Nation doit directement faire entendre sa voix. Pour que l'ordre ordinaire de la vie politique n'en soit pas troublé, le peuple exprime sa volonté au moment des nouvelles élections, quand il se réunit en assemblées primaires.

Contrairement à ce que font les autres partisans de la participation du peuple à la législation, Pétion ne se contente pas d'expliquer ses exigences, mais s'applique aussi à soumettre à la critique les arguments que formulent ordinairement ses adversaires. Ceux-ci objectent :

1° Qu'il est très difficile pour le peuple de comprendre le conflit qui sépare les deux pouvoirs et qu'il lui faut longtemps pour prendre une décision. Il estime qu'il en est autrement. En effet « il s'agit d'un objet fixe, connu et éclairé par la discussion publique », et en outre on ne demande rien de plus au peuple que répondre *oui* ou *non* à une question clairement posée.

2° On dit encore que le peuple peut vouloir apporter un amendement à un projet de loi qu'on lui soumet. Que se passe-t-il ? La situation, en effet, se complique beaucoup. Mais Pétion trouve la réponse suivante : avant tout, on pourrait purement et simplement supprimer

(1) *Ibid.*

ce droit. Mais, même si l'on accorde ce droit, il faut remarquer que les corrections seront d'autant plus rares que les projets seront mieux discutés au corps législatif. En outre, le corps législatif ne sera obligé de tenir compte que des amendements prévus et demandés par la majorité des assemblées primaires et la procédure législative suivra son cours sans aucune gêne.

3° On peut craindre que le peuple ne soit acheté. A cela on trouve une réponse toute prête chez Rousseau : il est plus facile de corrompre le corps législatif que le peuple.

4° On fait remarquer que le peuple est ignorant. Bien qu'il reconnût l'exactitude de ce point et bien que ce fût évidemment la raison pour laquelle il avait renoncé à demander la sanction obligatoire pour toutes les lois, Pétion ne s'oppose pas moins à ce qu'on abuse de cet argument. Il est profondément convaincu que, du moment où la liberté s'ouvre aux masses populaires, celles-ci subissent une profonde transformation et deviennent rapidement aptes à comprendre la science politique. De leur côté les sciences se simplifient et se mettent pour ainsi dire à la portée du peuple, et l'instruction, qui était auparavant l'apanage de quelques-uns, devient accessible à tous.

Dans ces raisonnements Pétion apparaît comme un enfant de son siècle, ce siècle où la ferme croyance dans la force magique des institutions politiques, dans les qualités morales et la sagesse politique innée du peuple, était l'un des principaux stimulants qui poussaient la société à la Révolution.

Les discours de Salle (1), qui comptait aussi au nombre des partisans de la législation directe du peuple, sont également imbus de cet optimisme : il est profondément

(1) A. P., t. VIII, pp. 530 et ss.

confiant dans l'énergie potentielle et les capacités des masses populaires, qui sont prêtes dès que les fers de l'esclavage seront tombés à « reprendre toute leur force et toute leur dignité ». C'est pourquoi il exige qu'on laisse au peuple le droit de faire usage directement de sa souveraineté. Il n'est aucunement embarrassé par l'exemple des républiques antiques, que les adversaires de la législation populaire ne manquent jamais d'invoquer pour démontrer les inconvénients de la démocratie pure. Selon lui, le vice de ce régime se trouvait non dans le fait que le peuple avait le pouvoir législatif, mais dans le fait qu'il se mêlait à l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire. Si le peuple se contente de faire des lois, les erreurs des républicains antiques ne se reproduiront plus : le peuple, en tant que souverain, ne peut se tromper. Il étaye cette affirmation par une argumentation analogue à celle de Rousseau.

En termes concrets, ses propositions se ramènent à l'établissement du système représentatif avec mandat impératif. Selon lui, le peuple n'intervient directement que dans les affaires touchant des lois constitutionnelles (nous en parlerons plus loin) et en cas de conflit entre le corps législatif et le roi. Dans ce dernier cas, il ne fait que voter pour ou contre, sans avoir le droit d'apporter des amendements.

Ici finit la liste des défenseurs de la participation directe du peuple à la législation.

Il est nécessaire de noter que parmi ces défenseurs des droits du peuple, ceux qui défendaient le système du referendum le présentaient techniquement sous la forme fédérative. La seule exception, c'est Pétion qui prévoit la possibilité d'introduire le vote individuel. Voilà ce qu'il dit à ce sujet :

(1) A. P., t. VIII, p. 582.

« On pourrait même avoir le suffrage de chaque votant et quelque immense que paraisse cette législation au premier coup d'œil, elle se simplifie à l'instant lorsqu'on pense que, dans chaque assemblée élémentaire, on dresserait aisément une liste particulière et que le dépouillement de ces listes donnerait un résultat général et certain » (1).

A la lecture de ce passage, on ne peut éviter d'être frappé par la ressemblance de la technique proposée par Pétion pour le referendum, avec la technique pratiquée en Amérique à l'époque de la Révolution. On en vient tout naturellement à l'idée que Pétion pouvait connaître la pratique américaine.

Mais si même cette pratique constitutionnelle a exercé de l'influence sur des membres isolés de la Constituante ; dans l'ensemble celle-ci est restée sourde à tout appel des défenseurs de la législation du peuple et l'idée de la représentation obtient un triomphe relativement facile (au moins en ce qui concerne les lois ordinaires, car il ne s'agissait encore que de cela). Cette victoire était d'autant plus facile que la faiblesse de l'adversaire résidait non seulement dans le nombre, mais encore dans la qualité. Il ne suffisait pas, en effet, au moment où on discutait la Constitution de raisonnements théoriques, si brillants fussent-ils. Il fallait des propositions concrètes, formulées d'une manière juridique. C'est justement ce qui leur manquait. Il est peut-être possible de reconnaître, sous toutes réserves, que de telles propositions furent présentées en matière de cas d' « appel au peuple ». Mais en ce qui concerne tous les autres cas, nous n'y trouvons rien d'autre que des expressions purement doctrinales : « Le peuple doit avoir la possibillité de réaliser la souveraineté, il doit sanctionner lui-même les lois. » Et pourtant à cette époque on aurait pu se montrer plus pratique : il y avait en effet les exem-

(1) A. P., t. VIII, p. 582.

ples venus d'Amérique, et le projet, bien qu'imparfait, de Condorcet. Donc les défenseurs du système représentatif, pour réfuter les exigences de la gauche, n'avaient qu'à se servir de tous les arguments que nous avons déjà rencontrés chez Montesquieu, Mably et de Lolme, ce qui fut brillamment fait par les leaders des partis modérés (1). C'est pourquoi nous n'en reparlerons plus de crainte de nous répéter.

Cependant à l'argumentation ancienne vient s'ajouter un élément nouveau qui amène à la conception classique de la représentation. Cet élément nouveau mérite certainement l'examen le plus approfondi. Mais comme il ne se dégagera sous une forme précise qu'au moment de la discussion sur la revision constitutionnelle, nous en réserverons l'étude pour la fin de ce chapitre.

Après ce premier choc des deux camps et l'échange de vues sur le système législatif, il s'écoula un long espace de temps avant qu'en août 1791, les adversaires eussent à nouveau l'occasion de se mesurer. Ce fut sur la question de la sanction de la Constitution et de la rédaction des articles concernant la revision constitutionnelle que cette occasion se présenta. Mais à ce moment la situation politique s'était fortement modifiée. On sentait devenir de plus en plus profonds les effets de la Révolution. Le pays évoluait rapidement vers les idées avancées. L'idéologie révolutionnaire gagnant des masses de plus en plus vastes prenait une forme nettement radicale. On exigeait un nouvel élargissement des droits populaires. C'est pourquoi alors qu'en 1789 les exigences des partisans de la collaboration directe du peuple à la législation

(1) Voir, par exemple, Mounier, A. P., t. VIII, pp. 408 et ss. et Sieyès, *ibid.*, p. 594.

ne trouvaient qu'un faible écho à la Constituante, sans presque aucun soutien venu de l'extérieur, en 1791 par contre elles se confondaient déjà avec les exigences analogues formulées dans les journaux, les clubs politiques et même dans la rue. De cette façon, les radicaux auraient pu se sentir plus assurés à la Constituante. En outre, leur position s'était maintenant singulièrement améliorée, car ils avaient à défendre le principe que le peuple doit avoir directement le droit de sanctionner et d'amender la Constitution.

Cette thèse était facile à défendre. Depuis la naissance même de l'idéologie démocratique, les droits qu'ils réclamaient maintenant étaient considérés comme inaliénables, sacrés et ne pouvant être exercés que par le peuple lui-même (1). Bien plus. La question de la sanction populaire des lois constitutionnelles n'était pas une simple question théorique. Le droit inaliénable et sacré du peuple à s'organiser soi-même, n'a-t-il pas déjà trouvé une réalisation pratique au XVII[e] siècle et revêtu une forme précise et juridique dans le droit en vigueur des Constitutions américaines? Le problème était donc très vivant, angoissant pour tous. Rien d'étonnant qu'il eût déjà été débattu dans la société française bien avant d'être officiellement porté à l'ordre du jour de la Constituante.

Encore en 1789 parurent deux brochures qui en traitaient.

L'une d'elles est due à la plume de Marat (2) et ne

(1) On peut juger de la mesure où elle était répandue, par l'exemple suivant :

« En 1781, un Toscan, le sénateur Gianni, forma pour sa patrie le plan d'une Constitution idéale : elle devait être soumise au peuple qui, pour la voter, recouvrait un moment sa pleine liberté naturelle. » SOREL Albert. *L'Europe et la Révolution française*, Paris, 1885, t. I, p. 118.

(2) *La Constitution ou projet de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, 1789.

présente que fort peu d'intérêt, car elle se borne à des spéculations purement théoriques sur la nécessité de la sanction populaire des lois constitutionnelles.

L'autre, de Condorcet, parue sous le titre de : « Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par le peuple », est plus intéressante.

Celui-ci n'y renie point ses idées dont nous avons déjà pu faire connaissance. Mais il admet qu'étant donné l'état des masses populaires en France, leur ignorance et leur manque de maturité politique, il faut réduire au minimum la participation du peuple à la législation, même en ce qui concerne l'acte constitutif (1).

Il s'agit avant tout des Déclarations de droits. D'après son opinion, la Déclaration doit être rédigée par les représentants et rendue publique. Puis tous les citoyens sont appelés « à dire, non qu'elle est bien ou mal rédigée, mais qu'elle ne renferme point de principes contraires aux véritables droits des hommes, mais qu'elle n'en a omis aucun » (2).

Une procédure analogue est prévue pour la Constitution elle-même : après son adoption par le corps législatif, la Constitution est soumise au vote populaire, et les citoyens sont appelés « non pour dire qu'elle est bien ou mal combinée, mais pour dire, ou qu'elle ne renferme rien de contradictoire à la déclaration de nos droits, ou que tel article y est contraire ». De cette façon, « ceux qui ont formé la Déclaration des droits, ceux qui ont rédigé la Constitution, réformeraient l'une et l'autre, d'après les diverses réclamations qui pourraient s'élever et les proposeraient de nouveau. Il est facile ici, non seulement de connaître, mais de prévoir le vœu commun » (3).

(1) *Œuvres*, t. IX, p. 417.
(2) *Œuvres*, t. IX, p. 427.
(3) *Ibid.*

Au début de l'année 1790, avait lieu le célèbre serment des députés de fidélité à la Constitution. L'un des députés, Bergasse, refusa de prêter serment sous prétexte que la Constitution doit être tout d'abord, pour entrer en vigueur, soumise à la sanction du peuple (1). Personne ne s'associa à son geste au sein de la Constituante. Mais si le serment passa avec si peu de difficultés, sans discussions dans la Haute Assemblée, par contre il suscita le 13 février un article remarquable dans le journal « *Des Révolutions de Paris* », article dont l'auteur serait, selon Aulard, Lustallo. Lustallo s'y indigne profondément de ce serment : « La volonté de 1.200 députés peut », dit-il, « indépendamment de la nôtre, devenir loi, et fonder la Constitution » (2). C'est là, en vérité, d'après lui, une insulte au peuple, le plus grave attentat à ses droits. La Constitution doit être avant tout ratifiée par le peuple. D'ailleurs, il n'est pas si difficile de réaliser techniquement le vote populaire. Voici comment il conçoit la procédure :

Après que la Constitution aura définitivement été rédigée par la Constituante, toutes les assemblées primaires devront être réunies et le texte du projet de Constitution devra y être lu. Après quoi, dans les huit jours, on convoque de nouveau les assemblées où chaque citoyen aura exprimé son désir individuel. Et ce qui est très important : « Le recensement des volontés individuelles auroit été fait dans chaque assemblée primaire ; il auroit été porté à chaque municipalité, qui l'auroit fait passer à l'Assemblée nationale. Le recensement général auroit été rendu public par la voie de l'impression et proclamé dans l'Assemblée nationale » (3).

(1) *Lettre de M. Bergasse, relative au serment de la Constitution*, 6 *février* 1790, Paris, 1790.

(2) *Des Revolutions de Paris*, N 31, p. 4.

(3) *Ibid.*, p. 7.

Ici encore, de même que dans la proposition de Pétion, nous sentons nettement l'influence de la pratique constitutionnelle américaine.

Ajoutons que Lustallo exigeait une sanction du peuple non seulement pour les lois constitutionnelles, mais même pour les lois ordinaires. Ainsi, nous avons en lui un partisan du referendum obligatoire sous la forme du vote individuel.

La question soulevée par Lustallo fut reléguée bientôt au second plan, pour laisser place à d'autres qui se posaient dans l'effervescence où se trouvait la vie politique en France à cette époque. C'est seulement au cours de l'été de 1791 que la question de la Constitution redevient d'actualité. Elle est débattue aux réunions des clubs révolutionnaires, où bouillonne à ce moment la pensée politique. Nous ne pouvons pas passer sous silence quelques-unes de ces réunions.

Le 1er avril, à la société des « Amis de la Vérité », Condorcet prononce un discours sur les « Conventions nationales ». Il y revient sur l'idée qu'il avait déjà énoncée en 1789 au sujet du système de vote des lois constitutionnelles. Cette fois, il ne fait que détailler ses idées anciennes et indiquer la technique du referendum. Comme nous l'avons déjà vu, Condorcet voit dans le vote populaire un procédé pour demander aux citoyens non pas s'ils approuvent une loi, mais s'ils n'y trouvent rien de contraire à leurs droits. De là vient que la technique du vote est si particulière. En effet : « Dans une assemblée primaire indiquée pour cet objet, chaque citoyen muni d'un exemplaire de la loi, dont les articles seraient numérotés, rayerait ceux qu'il jugerait contraires aux franchises, dont le maintien est la condition du pacte social. On relèverait ensuite le nombre des voix qui condamnent telle ou telle disposition, et on l'écrirait à côté de chaque article, sur un exemplaire de la loi, où l'on aurait eu soin de marquer en tête le nombre des

votants. Un relevé de ces différentes listes, envoyé à la Convention nationale, donnerait le jugement du peuple sur tous les articles de la Constitution. Si aucun article n'est rejeté, la Convention nationale obéira au peuple, et lui soumettra de nouvelles lois » (1).

Aucune discussion n'est permise. Les débats à la Convention devaient en effet éclaircir suffisamment la question à tous les points de vue. Les citoyens ne recourent qu'à la presse, qui remplace la discussion de la Constitution dans les assemblées primaires.

Dans ce discours, ainsi que dans un autre prononcé dans le même sens le 7 août à une réunion des « Amis de la Constitution », Condorcet en opposant les Conventions périodiques et les Conventions permanentes, trouve indispensable que le peuple ait l'initiative de la convocation de ces dernières. Il est vrai qu'il n'indique pas la technique de cette initiative, comme il l'avait fait pour la sanction de la Constitution elle-même.

Si on compare ces discours avec ses travaux antérieurs, on peut constater un grand progrès qui réside dans le fait que Condorcet a abandonné le principe fédératif et que son système de referendum prend ici la forme du vote individuel.

Puis il faut également citer une réunion très intéressante qui s'est tenue le 7 juin à la « Société des Amis des Droits de l'Homme et du Citoyen ». René Girardin (2) y prononce un discours bien digne d'attention. Se fondant sur l'article 6 de la Déclaration, et mettant en branle toute la réserve d'arguments qui se trouve chez Rousseau, il exige que toutes les lois, sans exception, soient soumises à la sanction du peuple. Mais il ne reste pas dans les limites des considérations de principe. Il donne

(1) *Œuvres*, t. X, p. 203.

(2) Voir *Discours sur la nécessité de la ratification de la loi par la volonté générale*, Paris, 1791.

une série d'indications pratiques pour la réalisation technique du referendum obligatoire. Voici son plan :

1° Lorsque le corps législatif aura accepté un projet de loi, on en enverra le texte dans chaque commune en deux exemplaires ;

2° Pour la ratification de ce projet, on convoque les assemblées primaires de toutes les communes pour le même dimanche, de manière à ce que le vote ait lieu simultanément dans tout le pays ;

3° Une fois les assemblées réunies, on élit dans chacune d'elles un président, et celui-ci lit en entier le projet de loi, avec tous les motifs et les rapports qui y sont annexés. Ensuite on procède à une seconde lecture, article par article, chaque point donnant lieu à une discussion particulière et à un vote séparé ;

4° Sur chacun des exemplaires de la loi envoyée du centre, on marque à côté de chaque article s'il est accepté ou refusé, le tout signé par le président et le secrétaire de l'assemblée primaire. L'un des exemplaires est conservé par le greffier de la commune, tandis qu'on envoie l'autre au corps législatif, pour le recensement général des voix. S'il se trouve que la loi dans son ensemble ou en l'un de ses articles est repoussée par la majorité, on en effectue une nouvelle rédaction qu'on renvoie suivant le même mode à la ratification.

Girardin trouve qu'on ne peut pas donner au peuple le droit d'amendement, car cela compliquerait vraiment trop la procédure. Il considère que la seule procédure rationnelle consiste en ce que toutes les opinions se traduisent par *oui* ou par *non*.

René Girardin voit dans son plan le meilleur moyen d'assurer la souveraineté du peuple. En effet : « C'est alors que chaque citoyen, sans se déplacer, pourra concourir personnellement à la loi et qu'elle sera ratifiée par le peuple en personne ; c'est alors que la loi sera connue de tous, qu'elle sera véritablement sacrée, respec-

table et respectée de tous, parce qu'elle sera l'ouvrage de tous » (1).

Il lui apparaît que dans l'état actuel des voies de communication, grâce à l'invention de l'imprimerie et la liberté de la presse apportée par la Révolution, son plan devient facilement réalisable et il est très optimiste quant à ses résultats probables (2).

La Société, ayant entendu ce discours de Girardin, adopte, sous cette impression, une résolution confirmant les idées développées par Girardin et exigeant pour toutes les lois le referendum obligatoire (3).

Notons enfin que la même Société, le 21 juin, rédige une pétition à la Constituante, réclamant que la Constitution fût basée sur le vote populaire (4).

Ainsi, de tout ce que nous venons de dire, il apparaît que les résultats du travail de la pensée politique hors de la Constituante, dans le sens qui nous intéresse, ont été énormes.

Dès lors, les défenseurs de la participation directe du peuple à la législation sont armés d'arguments fort solides, pour la défense de leur thèse. Ils peuvent maintenant non seulement se poser en apôtres d'idées élevées et belles, mais ils peuvent être des juristes-techniciens. Désormais ils peuvent, sur la base de leurs principes, bâtir toute Constitution correspondante. Il n'en était pas de même auparavant.

Evidemment, on ne peut pas nier la part de l'Amérique dans toute cette affaire : tous les plans proposés en ce temps-là, n'en portent-ils pas le cachet ? Néanmoins, il faut rendre aux hommes politiques français

(1) GIRARDIN, *op. cit.*, p. 23.

(2) *Ibid.*, *op. cit.*, pp. 21 et ss.

(3) *Ibid.*, p. 26.

(4) MATHIEZ (A). *Le club des Cordeliers pendant la crise de Varennes et le massacre du Champ de Mars*, Paris, 1910, pp. 45 et ss.

ce que nous leur devons. Avant tout, il ne faut pas oublier la différence des échelles. Si l'Amérique appliquait le système du referendum, elle avait affaire à quelques dizaines de milliers d'habitants. Tandis qu'en France, il s'agissait de millions. Par là est caractérisée toute l'ampleur et l'audace de cette entreprise. D'autre part, en Amérique on se bornait à employer le referendum pour les questions constitutionnelles, tandis qu'ici le système comprend également la législation ordinaire. Enfin, et c'est bien caractéristique pour la France, on donne au système une solide base théorique, en motivant l'adoption de toutes les règles dans la technique du referendum. C'est ainsi qu'il est indispensable de relever les arguments que donne René Girardin pour justifier son exigence que le vote ait lieu simultanément dans tout le pays.

Voici ce qu'il dit :

« ... Il est plus important que jamais de bien sentir cette grande différence, je dirai même cette opposition formelle, entre la volonté de tous comptée un à un et la volonté générale de tous délibérant ensemble en un même jour, l'une ne regarde qu'un intérêt particulier, et ne donne par conséquent qu'une addition d'intérêts individuels ou locaux, dont les différences et les oppositions étant soustraites réduiraient souvent l'intérêt public au zéro. La volonté générale, au contraire, ne pouvant avoir pour but que l'intérêt commun, donne toujours pour somme l'intérêt le plus général.

» Le caractère distinctif de la volonté générale est donc d'être toujours droite et de tendre sans cesse à l'utilité publique ; car lorsqu'une multitude d'hommes rassemblés délibèrent et opinent en même temps, sans aucun intérêt de corps, ni espérance de pouvoir particulier ; chacun d'eux, ou n'ose manifester son propre intérêt, ou s'il le fait, sa voix chargée aussitôt de l'improbation publique, va se résoudre ou se perdre dans la masse qui est toujours, en dernière analyse, celle de l'intérêt commun.

Cela est si vrai que si l'on prenait séparément et un à un l'avis d'une multitude d'hommes sur un objet dont ils ne seraient pas bien instruits, la plupart le donneraient, même de la meilleure foi du monde, suivant la manière dont cet avis leur serait demandé; mais si tous ces hommes étaient ensuite réunis dans une même assemblée où chacun pourrait opiner et délibérer librement, il arriverait alors, presque toujours, que le plus grand nombre ne serait plus du même avis qu'on leur aurait surpris séparément » (1).

Plus tard, déjà à la Convention, nous trouverons aussi une explication bien profonde chez Bazire, quand il réclamera le vote individuel.

Ainsi nous voyons toute une série de circonstances venir, en 1791, en aide aux députés partisans de la législation populaire et rendre bien meilleure leur position. Cela pourrait nous donner le droit de supposer que les débats sur la Constitution devaient se terminer par leur victoire. En fait, c'est le contraire qui se produisit. En effet, à mesure que les partisans de la législation populaire affermissaient leur position hors de la Constituante, ils l'affaiblissaient au sein de l'Assemblée. Sous la poussée de la tempête révolutionnaire, dans leur désir d'apporter l'apaisement au pays, beaucoup de ceux qui défendaient autrefois avec acharnement la nécessité de la sanction populaire pour la législation, passaient maintenant dans le camp opposé. On pourrait objecter qu'il y eut des changements d'opinions dans le sens inverse. Mais ils ne modifient guère la tendance générale. Pour nous en rendre compte, consultons le détail des débats qui se déroulèrent au cours des mois d'août et de septembre

(1) GIRARDIN, *op. cit.*, pp. 17 et ss.

1791, consacrés aux derniers articles de la Constitution qui devaient réglementer la procédure de révision des lois fondamentales.

Une série de questions se pose. La première, nous la connaissons déjà, c'est la question de la ratification de la Constitution elle-même. Que se passe-t-il ? Seul Malouet (1) se pose en défenseur de cette idée et encore n'est-ce que pour des raisons purement politiques : il pensait que cette ratification donnerait plus d'autorité au régime institué et serait un obstacle aux forces grandissantes des révolutionnaires qui menaçaient de plus en plus la royauté.

La technique consiste en ceci : « Il fallait que jusqu'en 1793 la Constitution fût considérée comme provisoire ; que pendant ce temps, les citoyens eussent le droit en toute sécurité d'expliquer verbalement ou par voix de la presse les réformes qu'ils jugeraient utiles à la Constitution ; et que le 1er juin 1793 les assemblées primaires fussent convoquées à l'effet de délibérer sur l'acte constitutionnel et sur les modifications que le roi lui-même pourrait proposer d'y apporter. Le mode de délibération serait : d'approuver ou de rejeter les modifications proposées à l'acte constitutionnel » (2).

Mais le modéré Malouet reste seul avec ses propositions radicales. Il n'est même pas soutenu par ceux qui demandaient en 1789 avec tant d'énergie, la participation du peuple à la législation. Ecoutons seulement ce que dit Pétion (3), ce Pétion qui en 1789 avait prononcé un discours brillant et optimiste en faveur de l'appel au peuple. Sans doute il reconnaît toujours en principe la nécessité de la ratification du peuple, mais quand il s'agit de réalisation concrète, le tableau change. La situa-

(1) A. P., t. XXX, p. 41.
(2) *Ibid.*, p. 43.
(3) *Ibid.*, pp. 52 et ss.

tion du peuple qui, dans sa majorité, ne sait ni lire ni écrire, lui apparaît sous des couleurs sombres, et il se demande « que servirait de dire qu'on a consulté tous les Français ». A quoi il répond : « Ce ne serait qu'une vaine cérémonie, une formule mensongère, et la prétendue ratification individuelle ne serait ni plus solennelle, ni plus imposante aux yeux des gens sages et qui aiment la vérité. Dans chaque assemblée primaire, il y aurait un petit nombre d'individus qui se chargeraient de vouloir pour tous, de faire pour tous, et le vœu national ne serait qu'apparent » (1).

Il ne restait après cette critique sévère à la Constituante qu'à repousser la proposition de Malouet et répondre par ces mots de Le Chapelier : « Notre Constitution est acceptée par quatre-vingt-dix-neuf centièmes de la Nation et je ne dis pas assez : elle est acceptée par l'assentiment qu'on lui a donné en entrant dans les assemblées primaires pour élire en suivant toutes les formes qu'elle a prescrites » (2).

Cette question, comme on voit, est résolue rapidement, mais les autres suscitent de longs débats. On examine d'abord si la Constitution ne peut être revisée qu'à certaines dates prévues à l'avance, ou à n'importe quel moment. La Constituante reconnaît cette dernière possibilité. Cette décision même entraîne d'autres questions : 1° Qui peut prendre l'initiative de cette revision ? 2° Quel organe d'Etat doit s'occuper de la revision ? Est-elle de la compétence de la législation ordinaire ou bien faut-il convoquer une Convention spéciale ?

Comme la seconde question sort de notre sujet, nous nous bornerons à examiner la première.

Le rapporteur de la Commission, Le Chapelier, trouve

(1) *Ibid.*, p. 53.
(2) *Ibid.*, p. 54.

qu'on doit laisser l'initiative au peuple en même temps qu'au roi et au corps législatif, et il donne un projet détaillé et très compliqué du déclenchement de cette initiative populaire. C'est à cela qu'est consacrée la section III, intitulée : « Formes par lesquelles le vœu des citoyens et les demandes du Corps législatif et du roi seront constatés. »

Nous y lisons :

« Aucune pétition pour changer et réformer quelque partie de la Constitution ne pourra être faite avant le 1er janvier 1796.

» Après cette époque, tout citoyen qui croira qu'une des parties de la Constitution doit être réformée, sera libre d'exprimer son vœu par une pétition signée de lui et de ceux qui partagent son opinion ; cette pétition sera déposée à la municipalité du domicile des pétitionnaires, et il en sera tenu registre.

» Elle contiendra l'indication précise des parties de la Constitution sur lesquelles, suivant les pétitionnaires, la réforme devra porter.

» Lorsque le nombre des pétitionnaires sur le même objet formera la majorité des citoyens qui composent une commune, les officiers municipaux adresseront leurs pétitions à l'administration du département.

» Les administrateurs dans chaque département constateront le nombre des citoyens qui auront demandé la réforme d'un ou de plusieurs points de la Constitution, en distinguant positivement les objets, s'il y en a plus d'un ; et si la majorité des citoyens actifs du département s'est réunie pour former cette demande sur un ou plusieurs points, l'énoncé de leur pétition sera envoyé par les administrateurs au Corps législatif.

» Lorsque les pétitions sur le même objet auront été formées dans plus de 41 départements, le Corps législatif fera le recensement du vœu qui lui aura été adressé. Chaque département sera compté dans ce recensement pour le nombre de députés qu'il aura fournis à l'Assem-

blée législative, de manière que le calcul s'établira pour 475 unités.

» Après que, par le recensement, il aura été constaté que la pétition est formée par la majorité absolue des citoyens des départements, le Corps législatif établira clairement et précisément l'objet des pétitions : si elles portent sur plusieurs parties de la Constitution, elles seront distinguées.

» Le Corps législatif énoncera ensuite son opinion sur la question de savoir si l'objet doit être soumis à l'Assemblée de revision.

» Le roi déclarera également son opinion en sanctionnant ou en refusant de sanctionner le décret du Corps législatif...

» Si le Corps législatif et le roi sont d'accord avec les citoyens pétitionnaires sur le besoin de soumettre à l'Assemblée de revision un article de la Constitution, il sera définitivement arrêté que cet article sera présenté à l'Assemblée de revision.

» Si la législature et le roi sont d'accord pour s'opposer à ce que l'objet, ou quelques-uns des objets, ou tous les objets compris dans les pétitions, soient mis en discussion par l'Assemblée de revision, la pétition, le décret du Corps législatif et le refus du roi seront imprimés et publiés et le tout sera laissé à l'opinion publique pendant toute la durée de la législature qui aura manifesté son opinion.

» Si la majorité des départements, en les comptant suivant la règle prescrite ci-dessus, est des trois quarts, ou autrement de 558 unités et si après dix-huit mois au moins que la législature et le roi auront fait publier leur opinion, le premier vœu des citoyens n'a pas été rétracté dans plus de dix départements sur quelqu'un des objets, ou sur tous les objets compris dans leur pétition, le Corps législatif sera tenu de déclarer que l'article ou les articles constitutionnels seront présentés à l'Assemblée de revision, et la sanction du roi sera censée donnée.

» Si dans plus de dix départements les citoyens ont changé d'opinion, et que la majorité absolue soit néanmoins encore acquise, la législature qui suivra celle qui aura déclaré son opinion exprimera la sienne, ainsi que le roi.

» Dans le cas où la législature et le roi seraient alors d'accord avec les citoyens pétitionnaires, l'article sera définitivement arrêté pour être présenté à l'Assemblée de revision.

» Dans le cas contraire où la législature et le roi, ou l'une ou l'autre s'opposeraient à ce que l'objet de la pétition fût portée à l'Assemblée de revision, la question serait remise jusqu'à la législation suivante, qui, si la majorité subsistait toujours, serait tenue de déclarer que l'article ou les articles seront soumis à l'Assemblée de revision.

» Dans le cas enfin où la majorité n'existerait pas la pétition sera regardée comme non avenue.

» Si, dès le principe, aussitôt après le recensement des pétitions, le Corps législatif ou le roi ne s'accorde pas sur le consentement ou l'opposition, et que l'un ou l'autre manifestent une opinion contraire au vœu des pétitionnaires, la question sera soumise à trois législatures consécutives ; ou si la majorité des citoyens qui ont formé les pétitions existe toujours, l'article sera porté à l'Assemblée de revision » (1).

Ce qui saute aux yeux dans ce projet, outre sa complexité extraordinaire, c'est l'étrange manière de compter les voix. Tout en refusant de suivre le principe fédératif, Le Chapelier n'accepte non plus le vote individuel. Il reste à mi-chemin pour la création d'une unité de compte artificielle, en relation toutefois avec le chiffre de la population.

De ce projet se rapproche beaucoup celui de Goupil

(1) A. P., t. XXX, pp. 37-38, art. 1-15.

Préfeln (1) qui en diffère seulement par le fait de la suppression du veto royal.

Le troisième projet portant sur l'initiative populaire, celui de Salle, est conçu dans un style quelque peu différent.

Nous y lisons :

« Après le terme de vingt années, chaque assemblée primaire, lors du renouvellement de chaque législature, est autorisée à émettre son vœu sur le point de savoir si la Constitution doit être réformée.

» Lorsque dans une assemblée primaire, les citoyens demanderont que les voix soient prises sur cet objet, le président sera tenu de le faire, et les suffrages seront recueillis individuellement.

» Le résultat de ces suffrages sera porté par les électeurs des assemblées primaires aux assemblées électorales ; ils y seront recensés, et les députés à la législature en seront chargés.

» Le vœu général de la Nation sera définitivement constaté dans le sein de la législature à l'ouverture de sa session ; et si les trois quarts des citoyens actifs de tout l'Empire sont pour l'affirmative, le vœu sera déclaré suffisant, mais il ne sera que préparatoire » (2).

La même procédure a lieu aux élections pour la législature suivante ; tout dépend ensuite de l'opinion du roi et du Corps législatif. S'ils s'opposent à la revision, la convocation de l'Assemblée en est retardée, mais si le peuple persiste, aux élections suivantes, à demander la convocation d'une Convention, cette mesure devra être prise.

Ce projet présente un intérêt tout spécial, parce qu'il est basé sur le vote individuel et qu'il apporte certaines simplifications qui en rendent possible l'application. Le fait d'avoir pour auteur Salle, député, que nous connais-

(1) A. P., t. XXX, p. 94.
(2) *Ibid.*, p. 110, art. 3-6.

sons déjà par ses interventions en 1789 en faveur de la législation populaire, rehausse encore cet intérêt. C'est en observant son exemple que nous pouvons nous rendre compte de l'énorme pas en avant fait par les partisans de la législation directe du peuple en ce qui concerne la technique constitutionnelle. En 1789, les députés du camp radical montaient à la tribune et proclamaient de grands principes, mais sans aller plus loin. Maintenant ils apportent, comme nous le voyons, des propositions concrètes, revêtant des formes juridiques, propositions dont ensuite Condorcet lui-même s'inspirera dans le fameux chapitre de son « projet girondin » intitulé : « La censure du Peuple. »

Tous ces projets (1) se heurtent au sein de la Constituante à une violente opposition. Parmi les opposants, nous pouvons même voir Pétion (2). De nouveau, il est d'accord en principe sur le point que l'initiative doit appartenir aux assemblées primaires. « Mais ce droit réservé à ces assemblées, ne serait-il pas une pure illusion, une vraie chimère ?... Dans un royaume aussi étendu que l'est la France, où les assemblées primaires sont aussi multipliées, où les chef-lieux de leur réunion sont épars sur une multitude de points dans les villes, dans les campagnes, comment concevoir cet accord, cette unité de volonté dans le même moment pour réclamer une Constitution » (3).

Comment le peuple peut-il savoir qu'une révision de la Constitution est nécessaire, comment peut-il en sentir dans tout le pays, les inconvénients ? Enfin, comment peut-il savoir que les maux de la vie politique du pays ont leur cause dans un vice de la Constitution ? Toutes ces questions ne trouvent pas chez Pétion des réponses

(1) Nous ne citons pas ici le projet de Frochot, car il ne donne pas au peuple le droit d'initiative, mais le droit de pétition, choses que nous distinguons rigoureusement. (Voir A. P., t. XXX, p. 144.)

(2) A. P., t. XXX, pp. 48 et ss.

(3) *Ibid.*

favorables au peuple et il préconise la réunion de Conventions périodiques.

Cependant, dans son projet, il ne pousse pas jusqu'à leurs dernières conséquences les idées qu'il avait émises, et, dans l'article 11, il fait cette proposition inattendue :

« Si, dans l'intervalle d'une Convention à une autre, il survenait de graves événements, et que la nation manifestât un vœu général et exprès de se réunir en Convention, il y aurait lieu à une Convention extraordinaire » (1).

Quant aux critiques des autres députés, elles portent surtout sur la question générale de principe. On soulève de nouveau la question de savoir lequel des deux systèmes est le meilleur, et de nouveau on fait appel aux vieux arguments. Mais, cette fois, nous voyons formuler de manière définitive une conception nouvelle de la représentation. C'est elle que nous allons maintenant étudier.

Lorsque nous avons touché la théorie de Montesquieu, nous avons en même temps touché la question de la représentation telle qu'on la concevait au XVIIIe siècle. Nous y avons remarqué deux traits essentiels : 1° La représentation était considérée au point de vue de sa valeur comme un système de second ordre : ce ne serait qu'un « Ersatz » de législation directe du peuple. 2° La représentation avait un caractère spécial, ayant pour but de donner le moyen à des territoires, des groupes de citoyens, d'avoir un porte-parole dans l'organe gouvernemental, porte-parole qui devait autant que possible être l'écho des désirs et des exigences de ses mandataires.

Si l'on traduit cela dans la langue de Rousseau (ce qui nous est absolument nécessaire pour comprendre le chemin parcouru par l'idée de la représentation), le but de cette sorte de représentation serait de permettre, par l'intermédiaire de personnes munies de pouvoirs spéciaux à cet effet (mandataires), de refléter la volonté particulière

(1) A. P., t. XXX, pp. 54 et ss.

d'unités isolées composant l'Etat et dénuées de la possibilité d'exprimer personnellement leur volonté particulière par la voie d'un contact direct.

Montesquieu n'a rien apporté de nouveau dans cette conception. Par contre, Rousseau y apposa l'empreinte de sa doctrine. Nous ne voulons pas parler de sa critique de la représentation, qui comme nous l'avons vu n'a pas trouvé d'écho, mais de la nouvelle conception de la représentation née sous l'influence de sa théorie de la volonté générale : la représentation devient un système qui, bien qu'ayant la nécessité pour mobile et par conséquent de second ordre, a pour but de refléter la volonté générale du pays. Telle est la doctrine de la veille de la Révolution, mais ici elle n'est pas encore entièrement développée. Il n'y a que chez Sieyès qu'on en voit dégagée la conséquence nécessaire, à savoir que le député doit être considéré comme représentant du pays en son ensemble. La Constituante, au début de ses travaux, formule cette doctrine dans sa forme définitive.

Cependant la valeur qu'on attache au système représentatif reste ce qu'elle était auparavant, bien que déjà mise en doute par Mably et de Lolme. C'étaient là les deux écrivains politiques qui s'élevèrent résolument contre cette conception de la représentation en tant que système de moindre valeur que la démocratie pure. Leur thèse fondamentale est que la représentation est un système d'ordre supérieur, plus parfait et plus rationnel que la démocratie pure.

Au cours de la lutte avec les partisans de la législation directe du peuple au sein de la Constituante même, le camp des partisans du système représentatif s'éloigna de la conception ancienne de la représentation, et le point de vue de Mably et de Lolme finit par triompher.

Cependant la nouvelle conception n'est pas une simple transposition des idées de Mably et de Lolme : le génie de Rousseau laisse également ici son empreinte. En effet, après que tout l'élément intellectuel du pays avait à la suite de Rousseau infatigablement répété que l'Etat doit

être gouverné par la volonté générale, il fallait indubitablement mettre la nouvelle conception de la représentation en harmonie avec cette doctrine.

Les arguments de Mably et de Lolme n'étaient pas plus satisfaisants : il fallait créer une théorie nouvelle, fondée à tout prix sur des principes de Rousseau, dussent-ils être entièrement inversés.

Pour Rousseau, comme pour ceux qui, à la veille de la Révolution, prônaient la représentation, la volonté générale réside dans le peuple. Il suffit donc de construire la machine de l'Etat de telle manière que cette volonté puisse être facilement dégagée et comprise. Rousseau ne voit pour cela qu'un seul procédé : l'établissement de la démocratie pure sur la base de l'assemblée générale. Les hommes politiques de la veille de la Révolution joignirent à ce premier procédé, le plus parfait, un second, de qualité inférieure : l'établissement d'un système représentatif tel que la volonté générale puisse être reflétée au mieux par le corps législatif.

Ces deux systèmes, malgré leurs divergences, sont, en principe, de même nature : tous deux reposent sur l'hypothèse d'une volonté générale comme quelque chose de préexistant, de permanent et de connaissable mécaniquement par le moyen du vote. Les députés n'y sont que de simples porte-parole, des mandataires dont le seul rôle est d'exécuter la volonté de leurs électeurs.

Et voilà que la Constituante dans la personne de ses représentants pris individuellement, et parmi lesquels il faut placer au premier rang Sieyès, Barnave et Malouet, rompt entièrement avec cette conception, passe au point de vue de Mably et de Lolme, et affirme que le système de représentation est le plus méritoire. Mais en même temps elle continue à prêcher que la volonté générale doit faire loi. Pour concilier ces affirmations divergentes, il fallait transformer la conception de la volonté générale due à Rousseau et la présenter sous un jour nouveau. C'est ce qu'ont fait les députés que nous avons nommés, et ainsi s'élabora une nouvelle théorie logique.

Dès lors, on affirme que la volonté générale ne réside pas dans le peuple, qu'elle n'est pas une entité donnée et ne tombe pas comme un fruit mûr dans le panier du corps législatif ; la volonté générale est à découvrir, elle est le produit d'un travail difficile et délicat et — ce qui est très important — ces recherches de la volonté générale ne peuvent pas être faites par le peuple qui en est complètement incapable ; seule l'élite du peuple — personnifiée par ses députés — en a le moyen ; ce sont les députés qui sont chargés de la lourde tâche de découvrir cette volonté générale et de la couler en un moule juridique (1).

Dès lors, le député devient le tuteur du peuple pour lequel il peut seul agir (2).

Dans cette nouvelle conception, il n'y a qu'un seul rôle qui incombe au peuple : savoir élire ceux qui en sont dignes. Les mots célèbres de Montesquieu, « le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité » (3), qui ne s'appliqueraient chez lui qu'aux pouvoirs exécutif et judiciaire, s'appliquent ici aussi bien au pouvoir législatif. Désormais le peuple devient seulement électeur. Il perd sa fonction législative.

A la lumière de cette théorie nouvelle, l'affirmation de Barrère, citée bien plus haut (4), devient parfaitement loisible et compréhensible. Evidemment, de ce point de vue, il est logique et indispensable de nier la nécessité du mandat impératif.

Comme nous le voyons dans cette théorie nouvelle, il ne reste plus trace de la volonté générale selon Rousseau. Cela rend entièrement compréhensible la tendance à

(1) SIEYÈS, A. P., t. VIII, p. 594.

(2) BARNAVE, A. P., t. XXX, p. 115.

(3) MONTESQUIEU, *op. cit.*, livr. II, ch. 2, cf. Mounier. « Le peuple a toujours assez de lumières pour sentir le prix de la vertu. Les hommes qu'il choisit sont ordinairement dignes de sa confiance. » A. P., t. VIII, p. 410.

(4) P. 198-199.

rejeter la terminologie de Rousseau et à transformer la formule de la Déclaration des Droits de l'Homme : « La loi est l'expression de la volonté générale », en cette autre : « La loi est l'expression de la justice et de la raison politique » (1).

Mais cette proposition ne trouve pas de défenseurs. L'autorité de Rousseau triomphe.

C'est sur l'exposé de cette conception nouvelle de la représentation que nous terminerons l'étude des travaux de la Constituante. Et en en dressant le bilan, nous pouvons affirmer que le conflit entre les partisans de la législation directe du peuple et les défenseurs de la représentation a eu pour ces derniers une énorme importance. D'abord, ils avaient remporté une victoire en ce qui concerne l'édification de la Constitution elle-même. Ensuite, on avait créé une nouvelle théorie de la représentation qui, dès lors, devient classique (2). Mais on peut se demander si les adversaires n'ont pas trouvé également avantage dans cette lutte. On peut répondre par l'affirmative. De simples théoriciens qu'ils étaient, ils sont devenus des techniciens-juristes. Il ne leur restait plus qu'à attendre un moment favorable pour mettre en pratique leurs connaissances techniques. Ce moment ne tarde pas à survenir. Les vicissitudes de la Révolution les placent au premier plan de la vie politique. A la place des modérés de 1789 apparaissent les révolutionnaires de 1793. A la Constituante et à la Législative succède la Convention, et c'est l'œuvre de cette dernière qu'il nous reste à étudier.

(1) A. P., t. XXIX, p. 275.

(2) Sur la théorie de la représentation, voir ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1921. Une critique de cette construction juridique, très complète, se trouve chez Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1923, t. II, pp. 498 et ss. Voir aussi PUJOL, *Essai critique sur l'Idée de la Délégation de la souveraineté*, Toulouse, 1911.

CHAPITRE VI

Le système du referendum d'après les projets de Constitution présentés à la Convention et d'après la Constitution de 1793

La Convention inaugura ses travaux le 20 septembre 1792. Ayant envoyé ses représentants à cette Assemblée extraordinaire, le pays leur confiait la tâche de doter la France d'une Constitution nouvelle, républicaine cette fois. Les procès-verbaux des assemblées électorales témoignent devant nous du fait que la future République était imaginée comme basée sur le système représentatif, le pouvoir législatif étant confié à une Assemblée de députés (1). L'idée du referendum obligatoire pour la totalité des lois ne trouvait aucun défenseur. On ne connaît qu'une seule manifestation d'un membre de l'assemblée électorale de Seine-et-Oise, qui proposa que les députés s'efforçassent d'obtenir « que le peuple exerçât sa souveraineté non par des délégués, mais par lui-même » (2). Il n'y avait point non plus d'écho à l'autre idée, celle du droit pour les électeurs de rappeler leurs députés, idée mise en avant dans les clubs de Jacobins. Mais en revanche, il apparaissait fort nettement que la Constitution

(1) AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, 1901, p. 257.

(2) *Ibid.*, p. 257, rem. 3.

(3) AULARD, *Société des Jacobins*, Paris, 1892, t. IV, p. 202.

même, en raison de son élaboration par la Convention, devrait être soumise à la sanction du peuple. Dans ce sens, le travail des années précédentes n'avait pas été vain. L'idée du referendum constitutionnel qui, au début de la Révolution, n'avait qu'un petit cercle de défenseurs, devient une exigence générale (1).

Et voilà que la Convention, sous l'influence toute fraîche des élections, et des mots d'ordre sur lesquels elles s'étaient faites, ouvrit, dès le second jour de ses travaux, la discussion sur le referendum constitutionnel. L'un après l'autre, divers députés, comme Marmel, Couton, Lassource, se posent en champions de cette idée. Danton ne fait que traduire sous une forme juridique l'opinion générale, lorsqu'il déclare :

« Il ne peut exister de Constitution que celle qui sera textuellement, nominativement, acceptée par la majorité des assemblées primaires. Voilà ce que vous devez déclarer au peuple » (2).

Et la Convention adopte à l'unanimité la résolution suivante :

« La Convention Nationale déclare qu'il ne peut y avoir de Constitution que lorsqu'elle est acceptée par le peuple » (3).

Ainsi le principe était proclamé (4). Il s'agissait maintenant de le suivre. Ce que l'on demandait en premier lieu à la Convention, c'est la création d'une Constitution.

(1) Aulard. *Histoire politique, op. cit.*, p. 258.

(2) *Moniteur*, t. XIV, p. 7.

(3) *Moniteur*, t. XIV, p. 8.

(4) L'adoption du principe en question ne signifiait nullement le refus de s'attaquer à des problèmes graves d'ordre constitutionnel. Ainsi le 22 septembre, la Convention proclame la République ; le 25, elle établit que la République française devra être une et indivisible ; et, le 16 octobre, la Convention repousse la proposition de Manuel, qui veut confier au vote populaire la question de l'abolition de la royauté et de l'établissement de la République. Ici, l'argumentation de Brissot contre le vote popu-

Dans ce but, on élit un Comité de Constitution dont font partie Sieyès, Th. Paine, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Barrère, Danton, Condorcet et six membres suppléants. De cette façon, la majorité des membres du Comité appartenait au groupement girondin. Le 19 octobre, Barrère fait à la Convention un rapport au nom de ce Comité de Constitution, et déclare que :

« ... au moment où les représentants du peuple français s'occupent de tracer un nouveau plan de Constitution, ils devaient s'environner de toutes les lumières, interroger partout le génie de la liberté, accélérer les progrès de l'esprit public, recueillir les bienfaits de la liberté de la presse, appeler tous les citoyens à concourir plus particulièrement à la rédaction des conditions du nouveau pacte social, établir une correspondance politique et morale avec les philosophes et les publicistes, associer tous les esprits pour mieux réunir toutes les volontés, et donner à l'opinion publique l'initiative solennelle qui lui appartient sur tous les objets qui intéressent les nations.

» La Constitution d'une grande République ne peut pas être l'ouvrage de quelques esprits ; elle doit être l'ouvrage de l'esprit humain » (1).

Le résultat de cette proposition du Comité de Constitution, fut la décision suivante de la Convention, portant la même date :

laire est fort intéressante : deux pouvoirs appartiennent à la Convention : 1° rédiger la Constitution, et, 2° prendre les mesures nécessaires pour sauver la chose publique. On peut, par conséquent, regarder de deux façons les déclarations de la Convention : en tant qu'éléments de la Constitution future, elles seront soumises au vote populaire ; au contraire, dans le cas présent, elles ne sont que des mesures prises pour le salut de la patrie, et ne sont pas soumises au vote populaire, puisque la Convention a reçu mission de sauver la patrie. Cf. *Moniteur*, t. XIV, p. 222.

(1) *Moniteur*, t. XIV, p. 248.

« La Convention Nationale, après avoir entendu le rapport de son Comité de Constitution, invite tous les amis de la liberté, de l'égalité à lui présenter, en quelque langue que ce soit, les plans, les vues et les moyens qu'ils croiront propres à donner une bonne Constitution à la République française.

» Autorise son Comité de Constitution à faire traduire et publier, par la voie de l'impression, les ouvrages qui seront envoyés à la Convention Nationale » (1).

Cet appel ne resta pas sans réponse. Dès le moment où la Convention eût demandé à tous de prendre part à la création d'une Constitution nouvelle, jusqu'au jour où la Constitution de 1793 fut définitivement adoptée, la Convention reçut près de 300 projets, dont un tiers environ, sans doute les meilleurs, furent publiés (2). Cependant, seul le projet présenté par le Comité de Constitution fut examiné en séances plénières. Quant aux autres, aucun ne fut soumis à examen. C'est pourquoi il nous faut en premier lieu nous rendre compte de ce qu'était le projet du Comité.

Il ne s'est conservé aucune donnée directe sur les débats survenus au sein de ce Comité (3). Nous ne pouvons que faire des suppositions sur le rôle des différents membres. Nous savons que les doyens du Comité étaient Condorcet et Paine. Cette circonstance suffit à nous faire supposer qu'ils y jouent un rôle prépondérant. Mais Paine était partisan de la représentation, tandis que, comme nous allons le voir, l'esprit du projet sera contraire à cette idée. D'autre part, Paine ignorait la langue française. Enfin, le rapporteur du projet fut Condorcet.

(1) *Ibid.*

(2) Nous avons consulté tous ces projets imprimés qui, soit sont donnés en annexe des Archives Parlementaires, soit se trouvent à la Bibliothèque Nationale sous forme de brochures séparées.

(3) AULARD. *Histoire politique*, *op. cit.*, p. 282.

Tout ceci nous conduit à croire que des deux, celui dont le rôle était le plus important, c'était Condorcet qui ne pouvait avoir comme adversaire digne de lui dans le Comité que l'un des créateurs principaux de la Constitution de 1791, Sieyès. Mais les idées de celui-ci sur la représentation n'avaient, à l'époque, aucun succès. Ce n'était pas lui, mais Condorcet qui était à l'apogée de sa gloire. Le fait que Sieyès défendait son point de vue est prouvé par son discours du 2 Thermidor an III (1). Quant aux autres membres du Comité, leur rôle était insignifiant (2). On peut ainsi affirmer sans crainte que Condorcet fut l'auteur du projet de Constitution qu'il présenta à la suite de son rapport, le 15 février 1793, au nom du Comité de Constitution (3).

Dans son rapport, Condorcet dit que le travail principal du Comité a été l'élaboration d'une Constitution sur les principes de la raison et de la justice. Pratiquement, ces principes sont exprimés par l'affirmation que, d'une part, un pays aussi grand que la France ne peut avoir d'autre structure que la représentation ; d'autre part, qu'il faut remettre aux mains du peuple « un moyen légal de réclamation qui nécessite un nouvel examen de la loi » et « un moyen légal et toujours ouvert de parvenir à la réforme d'une Constitution » (4). En un mot, Condorcet veut « donner à la France le gouvernement représentatif sans porter atteinte à la souveraineté du

(1) Cf. *Moniteur*, t. XXV, p. 292.

(2) Cf. ALENGRY, *op. cit.*, p. 195.

(3) Nous laissons à dessein de côté les débats qui s'élevèrent à la Convention au sujet de la remise au vote populaire du sort du roi. Ils ne peuvent nous intéresser, car cette question était un problème exclusivement politique du moment, et n'avait aucun rapport avec la Constitution de 1793, que nous étudions.

(4) *Moniteur*, t. XV, p. 457.

peuple et concilier dans une heureuse transaction les avantages des deux systèmes » (1).

Les idées que Condorcet prônait déjà auparavant, débattues à la Constituante et au dehors, doivent maintenant être enfin réalisées pratiquement.

Mais sur cette voie, Condorcet voyait se dessiner devant lui une difficulté de caractère fort intéressant, absolument analogue à celle que rencontraient les partisans de la représentation. Ces derniers se posaient la question suivante : Comment le député élu à une réunion séparée par une partie des citoyens, peut-il devenir le représentant du pays entier ? (2). Devant Condorcet se dresse un autre problème de même ordre : Comment dégager la volonté générale du peuple, quand il y a impossibilité physique de le réunir en une assemblée générale ? Pour résoudre cette question délicate, Condorcet soumet à une analyse détaillée la « marche d'une assemblée délibérante ».

Vient d'abord la discussion dans laquelle il est indispensable de distinguer deux objets.

On discute, en premier lieu, les principes qui devront se trouver à la base d'une question générale. Cette question générale s'examine dans tous ses détails et dans toutes les conséquences que peut entraîner telle ou telle solution. A ce stade de la discussion s'expriment des opinions personnelles différentes les unes des autres.

Après cette première discussion en vient une autre : « à mesure que la question s'éclaircit, les opinions se

(1) *Ibid.*, p. 458.

(2) Pour les hommes de la Révolution, cette question ne fut jamais entièrement résolue, malgré tous les efforts de Sieyès et de ses amis. On le voit, ne fût-ce que d'après ces mots de Hérault de Séchelles : « Pour parvenir à cette volonté générale qui, dans la rigueur du principe, ne se divise pas, qui forme une représentation et non pas des représentants, nous aurions voulu qu'il eût été possible de ne faire qu'un seul scrutin sur tout un peuple. Dans l'impossibilité physique d'y réussir, après avoir épuisé toutes les combinaisons et tous les

rapprochent ; se combinent entre elles ; il se forme un petit nombre d'opinions plus générales, et bientôt on parvient à réduire la question agitée à un nombre plus ou moins grand de questions plus simples, clairement posées, sur lesquelles il soit possible de consulter le vœu de l'assemblée » (1).

Le premier stade de discussion peut trouver sa place même en dehors des assemblées du peuple, par exemple par la voie de la presse. Le second doit, au contraire, se pratiquer dans les assemblées populaires.

Lorsque la discussion est terminée, on prend une décision et Condorcet affirme que « si l'objet des questions qu'on décide... est fixé il est clair que la décision est également l'expression de l'opinion de tous, soit qu'ils votent ensemble ou séparément... » (2).

C'est pourquoi on peut parfaitement admettre que le vote de la question soit remis, pour une solution définitive, à plusieurs assemblées, siégeant séparément « pourvu que ces questions, posées de manière à être résolues par une simple affirmation ou un simple refus d'affirmer, soient irrévocablement fixées. Alors toute discussion dans ces assemblées devient superflue : il suffit que l'on ait eu le temps d'examiner les questions dans le silence, ou de les discuter librement dans les sociétés privées. L'objection qu'alors les citoyens n'ont pu prendre part à la totalité de la discussion, que tous n'ont pu être entendus de tous, ne peut avoir aucune force » (3).

De cette façon disparaît le doute ci-dessus exprimé,

modes quelconques, on sera forcé d'en revenir, comme nous au moyen le plus naturel et le plus simple, à celui que nous avons consigné dans notre projet. » (*Moniteur*, t. XVI, p. 617.) Cela revient à avoir recours au procédé habituel de division du pays en circonscriptions électorales. Saint-Just, lui, donne même un projet où existe « un seul scrutin sur tout le peuple ». (A. P., t. LXIII, pp. 206 et ss.)

(1) *Moniteur*, t. XV, p. 458.

(2) *Ibid.*, p. 458.

(3) *Ibid.*, p. 458.

et la participation du peuple au travail législatif aux côtés du corps législatif ne rencontre plus d'obstacles. La crainte exprimée parfois que les assemblées populaires ne soient des foyers de désordre est réfutée par Condorcet d'après Rousseau (1).

Après avoir ainsi écarté les objections possibles, Condorcet passe, dans son rapport, à l'exposé du schéma de la participation du peuple à la législation, qui ensuite, dans le projet de Constitution annexé au rapport, reçoit une formule juridique précise.

Passons à l'analyse de ce projet qui a reçu le qualificatif de « girondin » et voyons comment y est conçu le système du referendum.

Il faut distinguer deux groupes de lois : lois ordinaires et lois constitutionnelles.

A. Pour ce qui est des lois ordinaires, le projet de Condorcet prévoit les droits suivants, qui rentrent dans le titre VIII de son projet sous l'appellation générale de : « censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et le droit de pétition » (2) :

1° *Referendum consultatif.* Il l'exprime de la façon suivante (art. 30) :

« Le corps législatif pourra, toutes les fois qu'il le jugera convenable, consulter le vœu des citoyens réunis dans les assemblées primaires sur des questions qui intéresseront essentiellement la République entière. Ces questions seront posées de manière que la réponse puisse se faire par la simple alternative, oui ou non. »

Le droit de soumettre une question à la consultation populaire appartient exclusivement au corps législatif ; le pouvoir exécutif ne jouit pas de ce pouvoir.

2° *Le droit d'initiative.* Il apparaît à l'article 1er du titre en question, où il est dit que chaque citoyen a le

(1) *Ibid.*, p. 459.

(2) Voir Duguit et Monnier, *op. cit.*, pp. 54 et ss.

droit « de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle ». La réalisation de ce droit est liée à une procédure extrêmement compliquée et lourde. La proposition, sous forme succincte, d'une personne isolée, revêtue de 50 signatures de citoyens d'accord sur le point, est soumise à l'assemblée primaire correspondante. Le vote a lieu sur la formule « y a-t-il ou n'y a-t-il pas lieu à délibérer ? » Au cas d'une réponse favorable, on procède à la convocation des assemblées primaires de tout l'arrondissement. Si, là encore, la réponse est favorable, c'est-à-dire si la majorité des votants estime que la délibération est utile, on convoque cette fois toutes les assemblées primaires du département. Si, là encore, la majorité des votants soutient la proposition, cette proposition est transmise au corps législatif. Celui-ci vote à nouveau sur la même formule que précédemment et prend sur cette base une décision sous forme de décret. C'est là ce qu'on appelle la *question préalable*. Si sur cette question préalable la réponse est favorable, le corps législatif entreprend, sur la base des règles générales, l'étude du projet de loi correspondant. Lorsque le projet est prêt, le corps législatif l'adopte ou le rejette. Si le projet est adopté, il doit, suivant les règles générales, acquérir force de loi. Mais, et en cela consiste une grande originalité de l'édifice de Condorcet, dans la procédure qui se déroule au corps législatif peut s'entremettre un autre droit du peuple — droit de veto.

3° *Droit de veto*. Selon Condorcet, il consiste en ceci que les décisions du corps législatif, sur une question préalable comme sur la loi elle-même, ne sont pas définitives. Les assemblées primaires de tout un département peuvent en exiger la révocation. Alors dans tout le pays a lieu un plébiscite populaire sur la question : « Y a-t-il lieu à délibérer, oui ou non, sur la révocation du décret du corps législatif, en date du..., qui a admis ou rejeté la proposition suivante... » La majorité décide du sort du décret. Comme il apparaît de ce système, le droit

de veto chez Condorcet revêt un caractère quelque peu brumeux et vague. D'abord, nous n'y trouvons pas d'indication du délai dans lequel la révocation peut avoir lieu. Nous savons, en effet, qu'en matière de veto, le délai joue un rôle primordial. En second lieu, le veto y est trop confondu avec la procédure d'initiative. Le dernier défaut peut être aussi noté dans le pouvoir suivant accordé au peuple, à savoir :

4° *Le droit de dissolution* du corps législatif, qui est une conséquence du droit de veto. Car, selon Condorcet, si le vote populaire général indiqué ci-dessus décide qu'il y a lieu à révocation de décret, dans ce cas, selon l'article 22 :

« Le corps législatif sera renouvelé et les membres qui auront voté pour le décret, ne pourront être réélus, ni nommés membres du corps législatif pendant l'intervalle d'une législature. »

L'art. suivant, article 23, apporte quelques adoucissements et déclare :

« La disposition de l'article précédent, concernant les membres qui auront voté pour le décret, n'aura pas lieu si la censure n'est exercée, et la révocation demandée qu'après l'intervalle d'une année, à compter du jour de la prononciation du décret ou de la loi. »

Les droits ainsi énumérés et rentrant sous la dénomination générale de « censure du peuple », dans la pensée de Condorcet, ne doivent pas s'étendre à tous les actes du corps législatif. Le projet déclare, dans les articles 27 et 28 de son titre VIII, que :

« Seront soumises à l'exercice du droit de censure toutes les lois et généralement tous les actes de la législation qui seraient contraires à la Constitution.

» Seront formellement exceptés les décrets et les actes de simple administration, les délibérations sur des intérêts locaux et partiels, l'exercice de la surveillance et de la police sur les fonctionnaires publics, et les mesures

de sûreté générale, lorsqu'elles n'auront pas été renouvelées. »

L'article 4, section II, titre VII, nous apprend ce que Condorcet entend par décrets et lois :

« Les caractères qui distinguent les lois sont leur généralité et leur durée indéfinie ; les caractères qui distinguent les décrets, sont leur application locale ou particulière, et la nécessité de leur renouvellement à une époque déterminée. »

Mais, ne se satisfaisant pas de cette définition générale de principe, les articles suivants, 5 et 6, donnent par voie d'énumération les actes de l'une et de l'autre catégorie.

B. Dans le second groupe de lois, ainsi qu'il est indiqué plus haut, doivent être rangées les lois constitutionnelles :

1° Le premier et le principal droit qui appartient ici au peuple, c'est celui du referendum obligatoire. Le projet de Condorcet est suivi pas à pas par le décret de la Convention en date du 21 septembre, qui déclare que la Constitution doit obligatoirement être soumise à la sanction du peuple. Cette règle est valable pour la Constitution donnée (1). Elle est aussi valable pour les suivantes, puisque, selon le projet, toutes les fois qu'il s'agira de réformer l'acte constitutionnel, de changer ou modifier quelqu'une de ses parties, ou d'y ajouter quelque disposition nouvelle, une Convention doit être convoquée qui ne pourra s'occuper que de présenter au peuple un projet de Constitution, perfectionné et débarrassé des défauts que l'expérience aurait fait connaître (2).

Le projet détaille de la façon suivante le fonctionnement de ce referendum obligatoire (art. 11, titre IX) :

« Si le projet de réforme de la Constitution est rejeté dans le courant des deux premiers mois qui suivront

(1) Voir art. 4, titre IX.
(2) Voir art. 1 et 9, titre IX.

l'époque où le vœu du peuple aura été constaté, la Convention sera tenue de présenter aux suffrages des citoyens les questions sur lesquelles elle croira devoir connaître leur vœu. »

2° A ce droit de referendum obligatoire, est lié, au cas de rejet du projet, la dissolution de la Convention, d'une façon analogue au cas des lois ordinaires (1).

3° Enfin le peuple a le droit de résoudre la question de la convocation de la Convention. L'initiative consistant a déférer au vote général la question de la convocation peut venir du peuple même ou du Corps législatif.

L'initiative venant du peuple peut emprunter deux formes : ou bien elle suit le processus régulier indiqué plus haut pour la réalisation de l'initiative populaire (art. 5, titre IX), ou bien elle se déclenche d'une façon spéciale, c'est-à-dire que : « si la majorité des votants, dans les assemblées primaires d'un département, réclame la convocation d'une Convention nationale, le Corps législatif sera tenu de consulter sur-le-champ tous les citoyens de la République réunis dans les assemblées primaires ; et si la majorité des votants adopte l'affirmative, la Convention aura lieu sans délai » (2).

Pour ce qui est de l'initiative du corps législatif, elle est formulée à l'article 7, titre IX :

« Le corps législatif pourra..., lorsqu'il le jugera nécessaire, proposer la convocation d'une Convention nationale ; mais elle ne pourra avoir lieu que lorsque la majorité du peuple français aura approuvé cette convocation ; les membres de la législature ne pourront, en ce cas, être élus membres de la Convention nationale. »

Mais il y a un cas où le corps législatif, non seulement peut, mais doit soumettre au vote populaire la question

(1) Voir art. 13, titre IX.
(2) Voir art. 6, titre IX.

de la convocation de la Convention. Ce cas est indiqué à l'article 13, titre IX, réglementant les suites du rejet par le peuple du projet constitutionnel. S'il est rejeté, le corps législatif sera tenu de consulter sur-le-champ les assemblées primaires, pour savoir s'il y a lieu à la convocation d'une Convention nouvelle.

De cette façon, pour ce qui est des lois constitutionnelles, le droit d'initiative est remplacé par le droit de soulever la question de la convocation de la Convention, et le droit de referendum consultatif et celui de veto sont absorbés par le referendum obligatoire.

Ce n'est pas en vain que nous nous sommes longuement arrêté sur ce projet, car il a joué dans l'histoire du referendum un rôle de premier plan.

Il est vrai que déjà auparavant, dans l'Amérique du XVIII[e] siècle, nous avons rencontré le referendum fondé sur la base technique moderne du vote individuel. Mais il n'avait rapport qu'aux lois constitutionnelles. Ensuite, dans les chapitres précédents, nous avons vu des plans d'organisation du referendum en France aussi, à la veille de la Révolution et à la Constituante. Mais nous y voyions toujours devant nous des espèces de lambeaux, des tentatives isolées. Ici au contraire, nous sommes en présence d'un système complet et équilibré, calculé sur des données larges, ouvrant toute une gamme de droits populaires dans la sphère de la législation, et présenté sous une forme juridique détaillée.

Une question intéressante se pose à nous : parmi les projets présentés, sur la proposition de la Convention, à son Comité de Constitution, n'y avait-il pas un projet qui ait pu servir de modèle au projet girondin ? On peut en toute sécurité répondre par la négative. Avant le rapport de Condorcet le nombre de projets déposés fut faible, et parmi eux nous n'en avons pas trouvé un seul qui pût par sa technique rappeler celui que nous venons d'étudier. Nous pouvons remarquer au contraire

le phénomène opposé. A partir du 15 février, chaque projet dans l'époque immédiatement postérieure, sera en fin de compte modelé sur le projet girondin. C'est en cela que réside son importance. Et, évidemment, la gloire principale doit en revenir à l'auteur du projet, à Condorcet. L'idée de la législation par le peuple, exprimée déjà par lui depuis longtemps, même avant la Révolution, trouve ici sa brillante expression.

Mais, après tout ce que nous avons exposé plus haut, il est évident que Condorcet n'a pas été le premier créateur de la technique du referendum, et que la Constitution girondine n'est pas seulement le fruit de l'esprit constructeur de Condorcet. Toute une pléiade de partisans du referendum s'efforçaient de résoudre la question de la possibilité de réaliser leur idéal. Et Condorcet fut seulement celui qui sut utiliser dans toute leur mesure les matériaux déjà existants, et les couler dans une forme brillante. Là réside son mérite indéniable, et il est digne plus que tout autre, dans ce sens, du nom de père du referendum moderne.

Les contemporains de Condorcet, eux, regardaient assez sévèrement son projet, et la Convention fit une critique assez vive de son travail (1). Il faut en voir la cause surtout dans le fait que ce projet émanait des Girondins,

(1) En règle générale, nous n'arrêterons plus notre attention sur les débats. La Constituante avait tant débattu les questions relatives à la participation directe du peuple à la législation, elle les avait tant discutées théoriquement, que la Convention ne pouvait plus rien trouver de neuf dans ce sens. Pour éviter des répétitions inutiles, nous n'étudierons, dans ce chapitre, les discussions théoriques qu'en tant qu'elles apporteront quelque chose de neuf. Notre intérêt se concentre maintenant sur le côté technique de la question, d'autant plus que les hommes de 1793, au contraire de ceux de 1789, étaient plus techniciens que théoriciens.

Parmi les critiques de Condorcet, on ne peut négliger Jean-Marie Calès, qui présenta des « notes sur le plan de Constitution », fort détaillées (A. P., t. LXII, p. 319 et surtout pp. 327 et ss.), et Faure (A. P., t. LXIII, p. 279 et surtout 285 et ss.). Tous deux s'élèvent contre l'attribution à un seul citoyen assisté

qui à cette époque se trouvaient en conflit aigu avec les Montagnards. Il n'est donc pas étrange que la Montagne ait pris toutes ses mesures pour torpiller le projet girondin et le remplacer par le sien. Elle y réussit après les journées agitées d'insurrections qui se terminèrent par l'arrestation des Girondins.

Avant de passer à l'examen du nouveau projet devenu ensuite la Constitution de 1793, arrêtons-nous à l'analyse des projets qui furent proposés à la Convention en réponse à son appel du 19 octobre 1792 et qui introduisaient la législation directe du peuple.

Le projet le plus radical est celui de John Oswald (1). En la personne de son auteur, nous avons un représentant de la démocratie pure, adversaire déclaré de toute représentation. Dans le système, il existe bien une Assemblée nationale, mais elle ne joue qu'un rôle d'auxiliaire, permettant au peuple entier de régir la législation. Techniquement, Oswald se représente comme suit la réalisation des fonctions législatives par le peuple :

« Supposons, par exemple, que l'Assemblée nationale mette en délibération si la terre doit être cultivée en commun, ou également partagée entre tous les individus qui formeront la nation ? Les cantons délibéreroient aussitôt sur la question agitée par l'Assemblée nationale, et toute masse d'intelligence qui existe dans la nation s'exerceroit au même moment sur le même sujet. Lorsqu'on

de cinquante autres, du droit de mettre en branle le mécanisme de la législation populaire. Tous deux indiquent également le danger inhérent aux assemblées populaires fréquentes. Parlant du titre VIII (De la censure du peuple), Faure déclare simplement : « Ce titre tiendra le peuple dans un mouvement convulsif qui approchera de l'anarchie. »

(1) *Le gouvernement du peuple ou plan de constitution*, Jean Oswald, traduction française, Paris, 1793

auroit clairement conçu la proposition, et qu'une opinion se seroit formée du résultat de l'esprit public, les assemblées délibérantes fermeroient la discussion, et la nation prononceroit » (1).

Tenant compte du fait que « délibérer et décider sont deux opérations distinctes », Oswald remet cette seconde opération à des Assemblées d'un autre genre :

« Quand la Nation s'assemblera pour décider, elle se réunira par associations de cantons, c'est-à-dire un certain nombre de cantons ou voisinages adjacents formés en districts ; chaque district aura son Champ de Mars où il s'assemblera en armes. Les questions discutées dans les assemblées primaires seront alors présentées par l'Assemblée nationale à la sanction du peuple assemblé le même jour dans ces districts. Un cri général d'approbation sanctionnera les décrets ; un murmure d'improbation suffira pour les rejeter.

» Les districts feront ensuite passer au Conseil exécutif national les procès-verbaux de leurs opérations. Chaque district enverra en même temps une députation armée dans la capitale ou dans la grande cité nationale. La députation armée de la nation s'assemblera dans le Champ de Mars national, et jugera de maintenir la loi, c'est-à-dire la volonté du peuple. Alors au milieu du plus profond silence, on fera lecture des décrets, ou plutôt on exposera à la vue de tous des drapeaux où ils seront inscrits. A chaque décret sera jointe l'une des formules suivantes : Le souverain sanctionne, Le souverain rejette, Le souverain examinera.

» Si le décret a été approuvé par la grande majorité des districts (supposons que ce soient les neuf dixièmes), la formule sera : Le souverain sanctionne.

» Si le décret n'a eu l'approbation que d'une majorité inférieure aux neuf dixièmes, il faudra présumer que

(1) OSWALD, *op. cit.*, p. 11.

l'esprit public n'est pas encore suffisamment éclairé... et l'on emploiera cette formule : Le souverain examinera.

» Si la majorité rejette le décret, la formule sera : Le souverain rejette » (1).

Le plan d'Oswald reste unique dans son radicalisme. Tous les autres projets tendent à la construction non d'un système de démocratie pure, mais d'un referendum. Etudions-les donc, dans un ordre fondé sur l'étendue plus ou moins grande de droits accordée au peuple.

Au premier rang, il faut placer le projet de Barailon (2). Il part de ce principe que : « si la trop grande masse et la dispersibilité du souverain s'opposent à l'exercice de sa toute-puissance dans tout ce qui est de détail, d'administration ou d'application, au moins ne peut-il aliéner ce qui tient le plus étroitement à la souveraineté, ce qui est même inséparable, conséquemment le droit de sanctionner ou de rejeter ce qu'on lui propose, d'approuver ou d'improuver ses mandataires. Il ne leur confère donc jamais et ne peut réellement leur déléguer que la seule initiative » (3).

Il estime que tous les projets de loi doivent être soumis, chaque semestre, au vote populaire, qui est exercé par le peuple dans ses assemblées primaires, réglant les affaires d'intérêt d'Etat et portant le nom de « Citadines ».

La technique même de la réalisation de ce système est présentée par lui sous la forme suivante :

« Dans les cours des assemblées citadines, l'un des secrétaires rappellera successivement ceux sur lesquels elles auront à se prononcer. Le président, après la lecture

(1) Oswald, *op. cit.*, p. 13.
(2) A. P., t. LXVII, pp. 187 et ss.
(3) *Ibid*, p. 201 (section VIII, art. 1).

de chacun, mettra successivement aux voix si l'assemblée le sanctionne, *oui* ou *non* (Art. 3).

» Tous les projets du semestre, ainsi passés en revue, le procès-verbal qui s'ensuivra, mentionnera scrupuleusement ceux qui auront été rejetés, et enfin ceux qui auront été ajournés. Il indiquera également le nombre des votants pour et contre (Art 4).

» Ces procès-verbaux, qui seront tous formulés de la même manière, d'après les modèles, seront faits triples, l'un sera déposé au secrétariat de la municipalité ; l'autre aux archives nationales ; il en sera fait par le comité de correspondance un dépouillement exact (Art. 5).

» Ces dépouillements finis, au plus tard dans le cours du second mois, le comité rendra compte du nombre total des votants sur chaque projet ; combien il y en a eu pour l'adoption, combien pour le rejet, et combien pour l'ajournement (Art. 7).

» Les projets qui se trouveront sanctionnés à la majorité, seront solennellement proclamés *Lois de la République française*, dans une séance, à cette fin. Le corps exécutif et le corps judiciaire y assisteront par députation (Art 8).

» Si la majorité des suffrages est au contraire pour le rejet, le projet sera comme non avenu et ne pourra être reproduit de quatre ans (Art. 9).

» Il ne sera que suspendu, si elle est pour l'ajournement : les prochaines assemblées pourront encore en délibérer, l'admettre ou le rejeter (Art. 10).

» En cas d'équilibre de suffrages en sens opposé, ou si la majorité n'excède pas d'un mille, le projet sera derechef soumis à la délibération des assemblées primaires du plus prochain semestre, pour être définitivement adopté ou refusé, une seule voix alors, en sus de la moitié, en décidera souverainement » (Art. 11) (1).

(1) A. P., p. 201, section VIII.

Outre le droit de sanctionner les lois, le peuple a aussi le droit d'apporter des changements et modifications aux lois « qui auront au moins trois ans de date et dont l'expérience aura démontré les abus et les inconvénients » (Art. 13).

Une proposition de ce genre peut être proposée par un individu à l'assemblée dont il fait partie. La procédure ultérieure est la suivante :

« L'assemblée qui adoptera de pareilles propositions aux deux tiers des voix, les fera inscrire dans son procès-verbal, toujours avec mention du nombre des votants pour et contre (Art. 22).

» Le Comité de correspondance en donnera connaissance, à l'issue du dépouillement, au corps législatif (Art. 23).

» Celui-ci les renverra à celui de ses comités qu'elles concerneront, pour en faire son rapport au moins deux mois avant la fin du semestre. Si les projets de loi, après discussion préalable, sont adoptés, ils seront soumis, comme les autres, à la sanction ; s'ils ne passent pas, la République entière en sera instruite. Dans ce dernier cas, il sera libre aux assemblées qui viendront en délibérer, de reproduire les mêmes propositions (Art. 24). »

Tous ces droits et règles ont aussi trait aux lois constitutionnelles, avec cette seule différence que ces dernières ne sont soumises au peuple qu'une fois par an.

De cette façon, nous voyons que Barailon introduit le système du referendum obligatoire et le droit d'initiative. Mais il va plus loin encore : il donne encore en effet au peuple toute une série d'autres droits.

Avant tout, Barailon élargit le domaine même des actes publics vis-à-vis desquels peut être exercé le droit de sanction populaire. Ainsi, d'après son projet, sont soumises au vote populaire les décisions du corps exécutif, touchant à la déclaration de guerre, aux traités de paix, d'alliance et de commerce. Ensuite, il fait rentrer dans

la compétence du peuple la censure sur toutes les opérations du corps exécutif et sur les jugements du corps judiciaire. Enfin le peuple reçoit le droit spécial d'exprimer à la fin de chaque assemblée populaire « l'approbation ou l'improbation de la conduite politique et morale de chacun des corps représentatifs », droit qui entraîne des suites juridiques importantes, car : « l'improbation étant prononcée à la majorité de la cité, la dissolution du corps s'en étant ensuivie, les vengeurs nationaux dénonceront aux tribunaux les coupables domiciliés dans leur ressort, toutefois après que le décret d'accusation aura été prononcé par le corps qui aura remplacé le premier » (Art. 18).

Tous ces droits du peuple réunis annulent entièrement toute indépendance des organes représentatifs et rapprochent fortement ce système de celui d'Oswald.

Le projet qui est le plus proche de celui de Barailon est celui de Poultier (1), accordant aux assemblées populaires les droits suivants :

« Elles accepteront la Constitution ou la rejetteront ; elles légaliseront les décrets ou les annuleront ; elles émettront des lois ; elles approuveront la guerre ; elles ordonneront la paix ; elles s'armeront contre l'usurpation ; enfin, elles auront la plénitude de l'exercice de la souveraineté » (2). De plus, « chaque délégué pourra tous les trois mois être rappelé et remplacé de la même manière qu'il aura été élu » (3).

Par conséquent, de même que l'auteur précédent, il établit le referendum obligatoire pour toutes les lois ; il introduit l'initiative et accorde au peuple toute une série d'autres droits.

(1) A. P., t. LXII, p. 482.
(2) *Ibid.*, p. 483, ch. III, art. 12.
(3) *Ibid.*, p. 484, ch. IV, art. 3.

Sans s'arrêter à la procédure que doit suivre l'initiative, Poultier donne cependant un détail fort curieux sur le vote des décrets émis par le Corps législatif et des lois nées de l'initiative populaire :

« Lorsqu'une loi aura été proposée et discutée, ceux qui ne l'adopteront pas mettront dans le vase une boule noire ; dans le cas contraire, ils mettront une boule blanche.

» Deux citoyens absents de l'assemblée compteront pour une boule noire ; s'il en manque cinquante, cela fera vingt-cinq boules noires à ajouter au vase.

» Ceux qui voudront annuler un décret du Corps législatif après la proposition de la discussion, mettront dans un vase une boule noire ; ceux qui la confirmeront, mettront une boule blanche.

» Deux citoyens absents de l'assemblée compteront pour une boule blanche ; s'il en manque cent, cela fera cinquante boules blanches à ajouter au vase » (1).

A côté du projet de Poultier, il est indispensable de placer celui de Montgilbert (2), qui établit à peu près la même compétence du peuple que le précédent (3). Ce projet présente un intérêt particulier de par la description qu'il donne de la technique du vote, traitée à la section III, titre XIII, et nous considérons qu'il sera très utile de reproduire ce texte. Il dit :

« L'assemblée primaire étant organisée, le président annoncera quel est l'objet de la délibération (Art. 1er).

» S'il se manifeste des vœux opposés dans l'assemblée, les citoyens qui voudraient délibérer par *oui*, pourront se présenter pour avoir la parole et motiver leurs opinions ; elle ne sera accordée qu'à l'un d'entre eux qu'ils

(1) A. P., t. LXII, p. 484, ch. III, art. 16-19.
(2) A. P., t. LXVII, p. 339.
(3) *Ibid.*, p. 358.

désigneront et qu'ils chargeront d'exposer leurs observations.

» L'orateur sera tenu de rédiger sur-le-champ ses observations, de les écrire et d'en faire lecture, sans pouvoir faire aucun discours préparé.

» Il en sera usé de même à l'égard des citoyens qui voudraient délibérer par *non*. Les orateurs déposeront ensuite leurs écrits sur le bureau, pour être insérés au registre.

» Il en sera ensuite procédé à l'appel nominal, en ces termes : Sanctionnez-vous la loi du... concernant... oui ou non ? Ou bien confirmez-vous le décret du... concernant... oui ou non ? Révoquez-vous telle loi..., etc. ? suivant les questions qui seront proposées (Art. 3).

» L'appel nominal sera fait sous les yeux du président, par un citoyen nommé au bureau, autre que l'un des trois secrétaires en activité. Les trois secrétaires, lors de l'appel nominal, seront placés au bureau, de manière qu'ils ne puissent se communiquer les tableaux ci-après, pendant tout le temps qu'ils seront occupés à les remplir (Art. 4).

» Les trois secrétaires auront devant eux un tableau a colonnes, intitulé *Assemblée primaire de... délibération de l'assemblée sur..., le président ayant fait cette question à chaque citoyen :* Sanctionnez-vous la loi du... *concernant... ? Ils ont répondu comme il suit.*

» Les secrétaires inscriront de suite les citoyens et leurs vœux, à mesure qu'ils seront appelés et qu'ils répondront *oui* ou *non*.

» Cette opération aura lieu à chaque question à décider (Art. 5).

» L'appel nominal étant fini, il sera certifié et signé par chaque secrétaire, sur le tableau qu'il en aura dressé. L'un de ces tableaux sera lu à l'assemblée pour en faire la vérification, et les deux autres seront réunis aux deux censeurs qui les collationneront sur cette lecture, après

quoi, ils seront certifiés et signés de tous les membres du bureau et des censeurs. S'il se trouve des erreurs, elles seront certifiées préalablement et sur-le-champ, en présence des citoyens qu'elles concerneront (Art. 6).

» L'appel nominal sera de suite transcrit sur le registre (Art. 7).

» Des trois tableaux dressés par les secrétaires, deux seront affichés dans les lieux les plus apparents de la salle d'assemblée, aussitôt après que la vérification en aura été faite ; le troisième sera plié, cacheté et scellé du sceau de l'assemblée et déposé entre les mains des deux commissaires ci-après (Art. 8).

» Chaque assemblée primaire nommera deux commissaires pris en son sein, choisis par la voie du scrutin et à la pluralité relative des suffrages, lesquels se réuniront après la clôture des assemblées primaires, au chef-lieu de la commune, dans la salle des séances de la municipalité (Art. 9).

» Aussitôt que les commissaires de toutes les assemblées primaires d'une même commune seront réunis, ils se formeront en *Commission centrale d'assemblées primaires*, se nommeront entre eux un président et deux secrétaires, et là, dans une séance publique, en présence des membres de la Commission municipale, les tableaux d'appel nominal de chaque assemblée primaire seront déposés sur le bureau, ouverts et lus successivement par le président ou les secrétaires, et du tout il sera formé un *tableau général par canton.*

» Ce tableau général sera dressé par ordre d'assemblées primaires. Chaque canton y remplira un article distinct et séparé, et chaque citoyen y sera désigné par son nom et par son vœu, exprimé par *oui* ou par *non*, selon l'ordre observé dans chaque tableau particulier (Art. 10).

» Il sera fait ensuite autant de copies de ce tableau général qu'il y aura de cantons dans la commune, plus

deux autres copies, dont l'une sera expédiée sur-le-champ et par la poste, sous le sceau de la commune, au comité correspondant, et l'autre restera déposée au greffe de la Commission municipale, pour y recourir, s'il est besoin. Les membres de la Commission municipale attesteront leur présence par leurs signatures sur tous ces extraits (Art. 11).

» Les Commissions rapporteront dans leurs cantons respectifs une des autres copies du tableau général, avec celle du tableau particulier, dont chacun d'eux était porteur, pour être le tout joint et annexé aux registres de leurs assemblées primaires (Art. 12).

» La Commission municipale, dépositaire de l'une des copies du tableau général par cantons, des appels nominaux des assemblées primaires de leur arrondissement, le fera imprimer en autant d'exemplaires qu'il s'y trouvera de fois quinze votants. Ces exemplaires seront distribués dans les sections de communes dans la même proportion (Art. 13).

» Les commissaires par canton, avant que de se séparer, éliront entre eux, par la voie du sort, deux commissaires, lesquels se réuniront, après avoir terminé les opérations relatives à la confection du tableau général ci-dessus, au chef-lieu du comité des communes, dans l'arrondissement duquel ils se trouveront (Art. 14).

» Là, ils se formeront en *Commission centrale des assemblées primaires par commune*, se nommeront entre eux un président par la voie du sort et quatre secrétaires par la voie du scrutin, à la pluralité relative, et dans une séance publique, en présence des membres du comité, les tableaux généraux de chaque *Commission par canton* seront déposés sur le bureau, ouverts successivement, et collationnés avec les copies adressées par la poste aux comités, et du tout formé un *tableau général par communes* (Art. 15).

» Ce tableau par communes ne sera que l'extrait des votes exprimés dans les tableaux par cantons.

» Il sera rédigé dans la forme suivante :

» Tableau général du nombre des citoyens des communes comprises dans l'arrondissement du comité de... qui ont voté dans leurs assemblées primaires par *oui* ou par *non* sur cette question : Sanctionnerez-vous la loi proposée le..., concernant... *oui* ou *non*.

N. B. — Cette formule s'appliquera à toutes les autres questions décidées d'après le même mode, en changeant les expressions.

» Et pour résultat il présentera le total des vœux par *oui* et celui des vœux par *non*, des citoyens qui ont voté dans l'arrondissement du comité (Art. 16).

» Ce tableau fini, il en sera fait un extrait pour chaque commune correspondante ; plus, deux autres qui seront expédiés sur-le-champ sous le cachet du comité ; le premier, au corps législatif ; le second, à la commission exécutive.

» Les membres des comités de communes attesteront leur présence par leur signature (Art. 17).

» La Commission exécutive formera un dernier tableau de ceux de tous ces comités, intitulé : *Vœu du peuple* sur telle question, etc. Il sera divisé par comités, les comités par communes et communes par cantons, en suivant par ordre alphabétique le nom des chefs-lieux. Le résultat du tableau exprimera le nombre total des votants, celui des vœux par *oui*, et celui des vœux par *non* (Art. 18).

» La Commission exécutive présentera, sans délai, ce tableau au Corps législatif, qui, après l'avoir vérifié, déclarera solennellement la volonté du souverain et la fera proclamer (Art. 19).

» La Commission exécutive fera aussi imprimer et distribuer, dans toutes les communes, son tableau définitif, afin qu'il puisse être vérifié par tous les citoyens » (Art. 20) (1).

(1) A. P., t. LXVII, pp. 358 et ss.

Le projet suivant est celui de Bourgeois (1). Il introduit également le referendum obligatoire sur toutes les lois et établit le droit d'initiative. A la différence de tous les projets précédents, il n'accorde pas d'autres droits au peuple. Il est intéressant du fait qu'il donne une description assez précise de la technique de la législation populaire. Il y consacre le chapitre IV :

« Le peuple français se constituera en assemblée législative, une fois par an, le 1er juin. Il sera convoqué par l'Assemblée nationale, à l'extraordinaire, toutes les fois que les circonstances exigeront une délibération urgente (Art. 15).

» L'Assemblée délibérera : 1° Sur les propositions de l'Assemblée nationale ; 2° Sur les pétitions individuelles (Art. 16).

» L'Assemblée délibérera à l'appel nominal par oui ou par non (Art. 17).

» Le procès-verbal énoncera le nombre de voix données pour ou contre la proposition (Art. 18).

» Après le recensement des votes dans les cantons et départements, les résultats obtenus seront envoyés à l'Assemblée nationale.

» Si la pluralité des voix se trouve pour la proposition faite par l'Assemblée nationale, elle en fera publiquement la déclaration et prononcera la loi (Art. 24).

» Si la pluralité des voix se trouve contre la proposition, l'Assemblée nationale en fera aussi publiquement la déclaration, et elle prononcera qu'il n'y a lieu à la loi proposée (Art. 25).

» Si les pétitions adressées à une section assemblée sont par elle adoptées, sa délibération sera envoyée directement à l'Assemblée nationale, par le président de cette section, dans la quinzaine de la clôture de la séance (Art. 26).

(1) A P., t. LXIII, p. 259.

» L'Assemblée nationale présentera ses pétitions individuelles au souverain pour la prochaine séance législative » (Art. 27) (1).

Vient ensuite le projet de Lambert (2). Il établit également un système de referendum obligatoire sur toutes les lois, l'initiative de la convocation de la Convention, et le referendum consultatif. Mais, au lieu de l'initiative, nous y trouvons le droit du peuple de révoquer les représentants qu'il aurait nommés partiellement, ainsi que d'émettre un vœu sur la révocation entière de l'Assemblée.

La technique de la réalisation de ce dernier droit y est représentée de la façon suivante :

« S'il est question de révoquer la législature entière, la proposition ne pourra en être faite par moins de cinquante citoyens pour une commune qui n'aura qu'un suffrage et un commissaire, de cent citoyens pour une commune qui aura deux commissaires, et par cent cinquante pour les communes tant de la campagne que des villes qui en auront trois. On fera un appel nominal de tous les citoyens inscrits sur le tableau ; et si les deux tiers du nombre total prononcent la révocation, elle sera admise, et l'extrait du procès-verbal qui en sera dressé, sera envoyé sans délai au greffe de l'agence nationale de district...

» L'agent national sera tenu de faire publier et afficher copie de cette délibération, tant au chef-lieu du district que dans les chefs-lieux des cantons qui en dépendent ; et si, quinze jours après, il n'y a aucune réclamation des communes et des sections des villes formant l'assemblée centrale, ou si le nombre des communes réclamantes ne forme pas les deux tiers des suffrages accordés à chacune

(1) A. P., t. LXIII, p. 263.
(2) A. P., t. LXII, p. 429.

d'elles, la proposition sera regardée comme nulle et non avenue.

» Si, au contraire, la majorité des suffrages des communes manifeste, dans le délai et dans la forme prescrite, son vœu pour la révocation, alors l'agent national adressera l'extrait de son registre qui le constatera, au procureur général du département qui, dans la huitaine au plus tard, en enverra une copie à tous les agents nationaux des districts de son ressort, avec invitation de faire convoquer, dans leurs communes respectives, les assemblées communales, pour avoir leur vœu sur la question proposée.

» Les agents nationaux feront passer, dans le délai de trois jours au plus tard, l'invitation à toutes les communes de leur district, de convoquer sur-le-champ leurs assemblées communales pour s'expliquer par oui ou par non sur la question proposée, et leur renvoyer le résultat de leurs délibérations, afin qu'ils puissent, dans le plus bref délai, l'adresser au procureur général du département.

» Le procureur général syndic du département sera tenu de faire un tableau comparatif, sur deux colonnes, du résultat des délibérations des communes de chaque district. Il sera imprimé, et si la majorité des suffrages plus trente ne prononce pas la révocation, elle sera rejetée.

» Si, au contraire, la majorité, plus trente suffrages, admettent la proposition, le procureur général du département enverra, dans la huitaine au plus tard, le tableau comparatif, signé par lui et du président du Directoire, au Conseil exécutif, qui fera, dans le plus bref délai, expédier les ordres aux procureurs généraux de tous les départements de la République, pour faire procéder, chacun dans leurs ressorts, à la même opération, et lui en faire passer le résultat.

» Le tableau comparatif du résultat des délibérations,

de toutes les communes de la République, étant parvenu au Conseil exécutif, il fera afficher et annoncer, au moins trois jours d'avance, celui où il commencera d'en faire publiquement le recensement.

» Ce recensement sera fait par quatre commissaires nommés par le Conseil exécutif et présidé par l'un de ses membres. L'assemblée législative nomme dix commissaires de son sein pour y assister.

» Tous les tableaux qui ne seront pas en règle, ou qui ne parviendront pas dans le délai fixé, seront rangés dans la colonne négative ; et s'il n'y a pas majorité de suffrages, plus cent, la proposition de la révocation sera regardée comme non avenue.

» Si, au contraire, la majorité, plus cent suffrages, prononce la révocation, le Corps exécutif notifiera au Corps législatif le résultat du recensement général, et il adressera des ordres à tous les procureurs généraux des départements, pour qu'ils en préviennent leurs communes respectives, et que les suppléants de chaque district se trouvent au jour fixé, au lieu de la résidence de la législature, afin de la remplacer jusqu'à son renouvellement prescrit par la Constitution » (1).

Examinons maintenant la catégorie des projets qui introduisent seulement le referendum obligatoire (2), et étudions-les dans leurs grandes lignes, en y joignant les projets déjà étudiés, pour autant qu'ils traitent du refe-

(1) A. P., t. LXII, pp. 444 et ss., sect. V, art. 8-17.

(2) Deux projets, dans ce groupe, constituent une certaine exception. Ce sont : 1° le projet d'un auteur anonyme, sous le titre de « *Projet de Constitution française* » (brochure spéciale, Paris, 1793), introduisant un droit d'examen annuel du compte rendu du Corps législatif par les Assemblées du peuple (pp. 4-5, sections III, IV) ; 2° le projet de Ragonneau (A. P., t. LXIV, p. 253), accordant aussi ce droit au peuple.

rendum obligatoire. Cette catégorie de projets forme la majorité (1).

Dans la technique du referendum, tous ont pour trait commun l'application du vote individuel et la présence d'assemblées populaires. Mais ensuite vient toute une série de différences et de variations, aux plus graves desquelles il convient d'arrêter notre attention.

Dans l'établissement du referendum obligatoire, deux questions surgissent dès l'abord : 1° Les assemblées populaires doivent-elles être convoquées spécialement « ad hoc » pour ratifier chaque loi dès qu'elle a été votée par le corps législatif, ou suffit-il, pour le fonctionnement du referendum obligatoire, d'instituer des assemblées populaires périodiques ? Et ici encore il peut y avoir des différences quant aux délais. 2° Une loi ayant passé par le corps législatif, doit-elle entrer immédiatement en vigueur, ou rester, jusqu'à son adoption par le peuple, à l'état de projet sans aucune force juridique ? Cette seconde question s'élève surtout là où sont proposées des assemblées périodiques séparées par de grands laps de temps.

Les projets répondent de façons fort différentes à ces questions. A une majorité écrasante, ils établissent la périodicité des assemblées, et le délai d'intervalle qui rencontre le plus de faveur est d'un an. A titre d'exception, un projet établit un intervalle de six mois (2), un

(1) Ici, nous avons devant nous, en plus des projets déjà étudiés, les projets suivants :

Marquis DE SADE (broch. spéc.). *Idée sur le mode de la sanction des lois*, Paris, 1793. DAUNOU (broch. spéc.). *Vues rapides sur l'organisation de la République française*, Paris, 1793. MERRY (broch. spéc.). *Réflexions politiques sur la nouvelle Constitution qui se prépare en France*, Paris, 1793. WLRIOT (A. P., t. LXII, p. 574). DUPONT (A. P., t. LXVII, p. 310).

(2) BARAILON.

autre de trois mois (1), un autre encore d'un mois (2). Un seul se prononce pour la non-périodicité des assemblées populaires (3).

Dupont donne une solution assez originale. Chez lui, les assemblées périodiques du peuple sont remplacées par le système suivant :

« Les lois générales seront provisoirement exécutées pendant la législature d'où elles seront émanées. »

« La législature suivante sera tenue de faire un rapport sur les observations qui seront faites par les assemblées primaires, sur la loi émanée de la législature précédente, du nombre des communes qui demandent le rapport ou des modifications sur une loi ; et alors le Corps législatif déclarera les lois rapportées, modifiées ou définitivement exécutoires par toute la République, suivant le vœu de la majorité des assemblées provisoires (4) ».

Quant à la seconde question, tous les projets qui établissent la périodicité des assemblées avec un intervalle supérieur à un mois, estiment que les décrets du Corps législatif doivent être exécutés provisoirement. Selon les autres projets, les décrets du Corps législatif ne peuvent entrer en vigueur avant ratification par le peuple.

Les questions suivantes peuvent encore donner lieu à des solutions différentes : 1° La loi doit-elle être discutée avant le vote, ou toute la procédure se réduit-elle au vote ? 2° Au cours du vote, y a-t-il droit à changement ou amendement, ou le vote se fait-il seulement sur la formule de *oui* ou *non* ?

Pour ce qui est du débat, la majorité en indique la nécessité. Deux projets passent la question sous si-

(1) POULTIER.
(2) WLRIOT.
(3) Marquis DE SADE.
(4) DUPONT, A. P., t. LXVII, p. 313, titre VII, art. 3-4.

lence (1), et un seul s'y oppose (2). A la seconde question, tous répondent unanimement par le choix de la formule *oui* ou *non*.

Quant aux différences que l'on peut noter entre les auteurs sur les procédés et méthodes de décompte des voix, nous estimons que les exemples cités ci-dessus sont pleinement suffisants pour nous donner une idée nette de la chose. Il nous suffira ici d'indiquer que tous ces procédés techniques sont échafaudés d'une façon extrêmement complexe et lourde, et que leur passage dans la pratique est totalement impossible.

Passons, maintenant, au dernier groupe de projets, qui, rejetant le referendum obligatoire, laissent cependant au peuple le droit, dans une plus ou moins grande mesure, d'intervenir dans l'activité du Corps législatif.

Ici, il faut citer le projet de Debry (3), qui introduit, de pair avec le referendum constitutionnel obligatoire, le droit « de réclamer contre les lois ou les actes émanés d'un pouvoir quelconque qui leur paraîtraient ou contraires à leurs droits, ou dangereux pour la liberté (4) ».

Ce droit du peuple se réalise de la façon suivante :

« Toutes les fois que trente citoyens demanderont par un écrit signé d'eux, la convocation de l'Assemblée primaire, dont ils font partie, elle ne pourra leur être refusée. Cette convocation ne pourra être demandée que pour présenter une réclamation à l'Assemblée nationale. »

(1) Ragonneau et Barailon.

(2) Anonyme, *op. cit.* « Le souverain ne délibère pas ; s'il s'agit de choix de chose ou de personne, il nomme la chose ou la personne ; s'il s'agit d'accepter ou de rejetter, il répond oui ou non. » Section II, art. 2.

(3) A. P., t. LXIII, p. 236.

(4) A. P., t. LXIII, p. 238.

« Toutes les fois que la majorité, dans cent assemblées primaires, appartenant à dix départements, demandera la réforme d'une loi ou d'un acte des Corps législatifs, autres que ceux qui, d'après la Constitution, doivent être renouvelés chaque année, et ceux qui sont relatifs à la déclaration de guerre, ou aux traités avec les puissances étrangères, l'Assemblée nationale sera tenue de délibérer où la majorité des citoyens accèderait aux réclamations, et, si elle prononce qu'elle ne doit pas y accéder, elle sera obligée de convoquer les Assemblées primaires de toute la République, et de les consulter pour délibérer sur cette question : *telle loi, ou telle disposition d'un acte du Corps législatif contre laquelle des réclamations se sont élevées, doit-elle être réformée ?* Et, dans le cas où la majorité des citoyens accéderait aux réclamations, l'Assemblée législative serait tenue de s'y conformer (1). »

Comme ce système rappelle celui de Condorcet, il convient de noter que le projet de Debry est postérieur à celui de Condorcet, dont la priorité reste indiscutée (2).

Notons encore le projet de Cusset (3), qui, outre le referendum constitutionnel, accorde au peuple les deux droits suivants :

« Les citoyens pourront en outre exercer leurs droits pour délibérer sur l'intérêt général : le résultat de leurs assemblées sera envoyé au Corps législatif, qui sera tenu de délibérer sous quinzaine ».

« Les citoyens des communes pourront s'assembler en assemblées primaires pour retirer leurs mandataires infidèles (4). »

A cette catégorie il faut adjoindre encore un projet,

(1) A. P., t. LXIII, p. 241, art. 39-40.

(2) Au sujet des autres projets, comme ils sont fort différents de celui de Condorcet, il ne s'élève aucune question de ce genre.

(3) A. P., t. LXIII, p. 599.

(4) *Ibid.*, p. 600 (section II, art. 2-3).

celui d'Albouys (1), mais il est tout indiqué d'en réserver l'examen à propos de l'étude du projet montagnard, dont il se rapproche beaucoup.

Nous terminerons ici l'étude de ces projets. Nous avons à dessein passé sous silence ceux qui, proposant un système représentatif, y apportent certaines dérogations en accordant au peuple tel ou tel droit dans les questions constitutionnelles (2). Nous avons en effet si souvent rencontré le referendum constitutionnel, nous avons tellement étudié toute une série de projets datant du temps de la Constituante, qu'il nous semble entièrement inutile de nous livrer à une incursion nouvelle dans ce domaine.

Voyons maintenant le développement de la technique du referendum dans sa phase suivante, mais cette fois en rapport avec la Constitution de 1793.

Le 10 juin, au nom du Comité de Salut public qui était chargé d'élaborer un projet de Constitution, cette fois jacobine, Hérault de Séchelles prend la parole (3).

Avant tout, il indique que « la souveraineté du peuple et la dignité de l'homme étaient constamment présents à leurs yeux », et que, dans sa création de la Constitution, le Comité a pu s'assurer que « son ouvrage est peut-être un des plus populaires qui aient encore existé ». Ce but était atteint grâce au fait que la Constitution proposée n'est pas exclusivement représentative : elle n'est « pas moins démocratique que représentative ». Hérault de Séchelles explique en effet qu'aux termes de la nouvelle Constitution tous les actes du Corps législatif se répartissent en décrets et en lois. Les

(1) A. P., t. LXVII, p. 179.

(2) A ce groupe, il convient d'adjoindre le projet de Boissy d'Anglas (A. P., t. LXII, p. 287).

(3) Voir *Moniteur*, t. XVI, pp. 616 et ss.

députés reçoivent le droit d'édicter les décrets. Dans ce domaine ils sont représentants avec pleins pouvoirs du peuple. Mais pour ce qui est des lois, la compétence des députés se limite à la rédaction des projets. Pour recevoir force de loi, ceux-ci doivent être sanctionnés par le peuple. Ici le député ne joue le rôle que d'un simple mandataire (1). Une objection peut s'élever : « Pourquoi consulter le peuple sur toutes les lois ? Ne suffit-il pas de lui déférer les lois constitutionnelles, et d'attendre ses réclamations sur les autres » (2). (C'était là le cas de la Constitution girondine). Hérault de Séchelles répond que « c'est une offense au peuple que de détailler les divers actes de sa souveraineté » (3). Et il se représente, tout à fait selon Rousseau, que par la législation populaire « on se guérira peu à peu de cette manie de législation, qui écrase la législation au lieu de la relever » (4), si bien qu'en fait le peuple ne sera pas très absorbé par le travail législatif, d'autant plus que le projet n'établit nullement le referendum obligatoire. Comme l'explique ensuite Mathieu, membre du Comité, ce dernier « a distingué la sanction tacite de la sanction expresse, et a voulu conserver l'une et l'autre » (5). L'une consiste dans une approbation muette de la part du peuple, l'autre s'exprime par la voie du vote, c'est-à-dire qu'ici est exprimée fort nettement l'idée du referendum facultatif. Et Mathieu explique que cette concession, à savoir le renoncement au referendum obligatoire, est faite « pour

(1) « La loi n'est point le décret, comme il est facile de le démontrer ; dès lors, le député sera revêtu d'un double caractère. Mandataire dans les lois qu'il devra proposer à la sanction du peuple, il ne sera représentant que dans les décrets : d'où il résulte, évidemment, que le gouvernement français n'est représentant que dans toutes les choses que le peuple ne peut pas faire lui-même. » *Moniteur*, t. XVI, p. 617.

(2) *Moniteur*, t. XVI, p. 617.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*, p. 661.

ne pas fatiguer le peuple par des assemblées trop fréquentes » (1).

Au rapport de Hérault de Séchelles était joint un projet de Constitution. Des discussions qui s'élevèrent à son propos et qui étaient assez laconiques, il convient de retenir seulement deux points.

1° Le projet des Jacobins, comme nous l'avons dit déjà, faisait la distinction entre les décrets et les lois, imitant en cela le projet de Condorcet. Pour distinguer ces deux catégories, il était fait appel à la même voie d'énumération que dans le projet girondin, et nous y trouvons à peu près la même division. Sur cette base, ce fut dans la catégorie des décrets que l'on rangea la question de la guerre et de la paix et « tout ce qui a rapport aux étrangers. »

Le fait du classement de ces actes dans la catégorie des décrets qui les soustrayait à la sanction du peuple, souleva une série d'objections. Cette discussion rappelle sur beaucoup de points celle engagée le 14 mai 1790, à propos du droit pour le roi de déclarer la guerre. C'était alors la couronne qui prétendait s'arroger ce droit, tandis que maintenant c'était le corps législatif et le corps électif.

Le premier qui proposa de classer la question de la guerre sous la rubrique « lois » est un député dont le nom est resté inconnu (2). Se référant à la pratique des républiques antiques et des premiers siècles de la monarchie, il estime que dans la question de la déclaration de guerre, le peuple doit être obligatoirement consulté, car il s'agit de son existence même.

Cette idée trouve un défenseur en la personne de Philippeaux (3), qui estime que le transfert des questions de guerre et de paix dans la catégorie des lois joue un

(1) *Moniteur*, t. XVI, p. 661.
(2) *Ibid.*, p. 659.
(3) *Ibid.*

grand rôle pacificateur. Tous les peuples sauront désormais que la France libre ne partira pas en guerre par la volonté de quelques individus. Si elle entre en guerre, ce ne sera qu'après que le peuple aura discuté la nécessité d'un tel acte. Il souligne cependant que tout ce raisonnement ne s'applique qu'à la guerre d'agression. En cas de guerre défensive, il ne peut même être question de consultation populaire. Par cette distinction entre guerres défensives et offensives, l'auteur introduit une certaine complication et donne lieu à des subdivisions.

De même Thuriot (1) introduit une distinction entre *l'invasion commencée* et *l'invasion effectuée*. La discussion s'en trouve obscurcie.

En fin de compte la Convention adopte la proposition suivante de Danton :

« Il faut que le corps législatif soit autorisé à prendre toutes les mesures de défense et de sûreté générale, mais qu'il ne puisse déclarer la guerre que par une loi sujette à la ratification » (2).

De cette façon, le projet de Constitution est soumis à une modification correspondante, et la question de la guerre passe au nombre des lois.

Quant à la question de la signature des traités, ici, malgré les discours de certains orateurs tels que Billaud-Varennes (3) ou Thuriot, défendant la nécessité de remettre au peuple la ratification des traités, ce fut le point de vue des auteurs du projet qui triompha (4), et la conclusion des traités resta dans la catégorie des décrets.

(1) *Moniteur*, t. XVI, p. 659.

(2) *Moniteur*, t. XVI, p. 661. Dans ce cas, ceux qui se prétendaient les élèves de Rousseau, sont allés plus loin que leur maître lui-même. Rousseau a dit : « Par les principes établis dans le Contrat social, on voit que malgré l'opinion commune, les alliances d'Etat à Etat, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement. » J.-J. ROUSSEAU. *Lettres écrites de la Montagne*, partie II, ch. 7.

(3) *Ibid.*, p. 675.

(4) *Ibid.*, p. 675.

2° Nous trouvons aussi un objet de grand intérêt dans la modification apportée à l'art. VIII du chap. V du projet, rédigé primitivement comme suit : « Le vœu de l'assemblée primaire est proclamé ainsi : *l'assemblée accepte, l'assemblée rejette* ». Le texte définitif donne, en son art. XX, la version suivante :

« Le vœu de l'Assemblée primaire est proclamé ainsi : *les citoyens réunis en assemblée primaire de... au nombre de... votants, votent pour ou votent contre, à la majorité de...* »

Cette addition, relative à l'indication du nombre des votants, fut proposée par Ramel et soutenue par Bazire.

Voici en quels termes ce dernier motive la nécessité de la modification proposée par Ramel :

« J'appuie cette proposition ; car si on ne constate pas dans le procès-verbal de chaque assemblée primaire le nombre des votants pour et contre, il en résultera que le recensement des suffrages de la nation se fera par assemblée, au lieu de se faire par individu ; système contraire à tous les principes ; car il en résulterait : 1° que la nation serait divisée en corporations délibérantes, au lieu d'être divisée en citoyens votants ; il y aurait, à chaque question, scission entre des parties intrigantes et la République, alors qu'on doit voir au plus différence d'opinions entre individus soumis à la loi générale ; 2° il résulterait de la non-énonciation du nombre des votants et du recensement par assemblée, que la minorité pourrait faire la loi à la majorité, et que quatre cents individus, délibérant dans deux assemblées primaires, auraient plus d'influence que six cents citoyens réunis dans la même assemblée » (1).

Cet exposé de motifs étaie solidement notre opinion, tant de fois exprimée, que le vote individuel est

(1) *Moniteur*, t. XVI, p. 627.

introduit dans le système du referendum, d'une manière tout à fait consciente, en tant que conséquence inéluctable des principes sur lesquels repose un Etat démocratique.

Passons maintenant à la Constitution de 1793 elle-même, telle qu'elle fut adoptée par la Convention le 24 juin 1793.

De même que la Constitution girondine, elle répartit tous les actes émanés du Corps législatif en lois et décrets. Mais dans l'énumération même de ces actes, il y a quelques différences. Avant tout, notons que la Constitution de 1793 introduit en général plus de subdivisions de détail dans les diverses rubriques. Ensuite, ce qui est pour nous plus intéressant, elle fait passer dans la catégorie des lois non seulement la question des revenus publics, comme c'était le cas dans la Constitution girondine, mais aussi celle des dépenses ordinaires de la République, de même que celle de la déclaration de guerre, conformément à l'amendement rapporté ci-dessus.

La subdivision en lois et décrets, introduite par Condorcet, lui était nécessaire pour rendre effectif le droit de censure du peuple. En effet, ce n'est qu'en limitant l'ingérence du peuple dans le travail législatif que l'on peut faire s'accorder la censure avec le fonctionnement normal de l'appareil gouvernemental. C'est le même but qui est recherché par la subdivision des actes du Corps législatif, dans la pensée des Jacobins. Les droits du peuple ne s'étendent qu'aux lois. C'est ce qu'exprime l'art. 53 : « Le Corps législatif propose des lois et rend des décrets ».

Le projet girondin donne au peuple, pour ce qui est des lois ordinaires, le droit d'initiative et de veto. La Constitution de 1793, elle, comme en fait foi l'article cité par nous, établit une institution nouvelle : celle du referendum facultatif sur initiative populaire, sous la forme que nous allons décrire.

Chaque acte rentrant dans la catégorie des lois, après adoption au sein du corps législatif, reçoit le nom de *projet de loi.*

Ce projet est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous le titre de *Loi proposée* (art. 58), afin que tous les citoyens aient la possibilité de le connaître. Le sort de ce projet est résolu dans les 40 jours de son envoi. Si, pendant ce délai, dans la moitié des départements plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande que la loi proposée soit soumise au vote populaire (article 59), le corps législatif doit convoquer les Assemblées primaires. Celles-ci, soit rejettent le projet, soit le sanctionnent à la majorité des voix et le transforment en loi.

Il convient de noter : 1° que le vote des lois a lieu aux Assemblées du peuple ; 2° qu'une discussion le précède (1) ; 3° que le projet est voté en bloc par *pour* ou *contre*, sans droit d'amendement ; 4° que le vote a lieu, soit à haute voix, soit au scrutin secret, au choix de chaque votant (2) ; 5° qu'il n'est pas indiqué si le vote a lieu dans toutes les Assemblées primaires simultanément.

Au cas où, dans le délai indiqué, la loi n'a pas été soumise selon la loi à l'approbation du peuple, le projet est tacitement sanctionné par le peuple et prend force de loi.

Pour ce qui concerne les lois constitutionnelles, la Constitution établit des règles spéciales, suivant sur ce point le projet des Girondins.

A la différence de celui-ci, la Constitution en question ne dit pas un mot de la nécessité de sa soumission à la ratification populaire. Cependant, cela ne veut nullement dire que la Constitution de 1793 ne reconnaisse pas l institution d'un referendum constitutionnel obligatoire.

(1) Art. 10. « Il délibère sur les lois... »

(2) Cf., art. 16 et 18.

Si l'on n'introduit aucune disposition en ce sens, c'est seulement parce qu'on estime que la question a été résolue une fois pour toutes par le décret de la Convention du 21 septembre 1792.

Quant à la révision des Constitutions, elle est réglementée par l'article 115, qui s'exprime ainsi : « Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ses articles, le corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale. »

En conséquence, par opposition aux nombreux moyens de convocation de la Convention prévus par le projet girondin, la Constitution jacobine ne nous en présente qu'un seul.

Cette restriction et simplification des formes de l'expression immédiate de la volonté populaire se remarque non seulement dans la question de la convocation de la Convention, mais se révèle aussi en général comme particularité caractéristique de la Constitution jacobine comparée au projet de Condorcet. Au lieu de la diversité que nous avions constatée dans le projet girondin, les droits du peuple sont ici réduits à trois : 1° referendum facultatif dans le domaine des lois ordinaires ; 2° referendum obligatoire pour les lois constitutionnelles; 3° initiative de convocation de la Convention. Cette apparente restriction des formes du referendum est expliquée par le fait suivant : les auteurs de la Constitution jacobine supposaient que, en introduisant le referendum facultatif, ils donnaient au peuple un droit assez large pour embrasser et rendre inutiles toutes les formes qui figurent chez Condorcet, et faire de leur application au mécanisme gouvernemental une complication inutile. Les créateurs de la Constitution croyaient qu'ils donnaient au

peuple le maximum de droits, et prisaient hautement la valeur de l'acte constitutionnel qui fut leur œuvre (1).

Il faut remarquer cependant que cette haute appréciation de la Constitution était, de toute évidence, fort exagérée. Il est vrai que la Constitution jacobine, grâce à de notables simplifications du mécanisme du referendum, pouvait passer dans le domaine pratique, tandis que le projet de Condorcet était trop compliqué et confus, pour qu'on puisse le concevoir fonctionnant pratiquement. Mais en revanche, la Constitution de 1793 abolissait le droit d'initiative, le remplaçant par le referendum facultatif. Cette substitution est loin de n'apporter aucun changement dans l'étendue des droits reconnus au peuple. Dans ce sens, évidemment, le projet jacobin est rétrograde par rapport à celui des Girondins (2).

Si les Jacobins avaient joint au droit de referendum facultatif, également le droit d'initiative, alors on pourrait effectivement accepter leur propre appréciation de la Constitution. Leur faute est d'autant plus inexcusable qu'à cette époque certains voyaient déjà très clairement la possibilité de faire coexister les deux droits. C'est justement cette coordination des deux droits que nous rencontrons dans le projet d'Albouys (3).

Les défauts dans ce sens furent très bien compris par les babouvistes qui, à l'époque du Directoire, fomentèrent une insurrection. Ils réclamaient le retour à la Constitution de 1793, mais avec un certain élargissement des droits du peuple dans le domaine législatif, à savoir : le referendum facultatif devant être remplacé par le referendum obligatoire, joint à l'initiative populaire (4).

(1) Voir le discours de Barrère. *Moniteur*, t. XVII, p. 19.

(2) C'est dans ce sens que la Constitution de 1793 est critiquée par Salle (A. P., t. LXVII, pp. 394 et ss.).

(3) A. P., t. LXVII, p. .

(4) *Conspiration pour l'égalité, dite de Babeuf*, par Ph. Buonarroti, Bruxelles, 1828, t. I, p. 265 et remarque.

Revenons à la Constitution adoptée par la Convention le 24 juin 1793. A présent elle devait, selon le décret de la Convention en date du 21 septembre 1793, passer par la sanction populaire. Aussi la Convention, dès qu'elle eût approuvé la Constitution, entreprit-elle l'organisation du plébiscite. Le 26 juin, elle publia une adresse spéciale au peuple (Adresse de la Convention nationale aux Français), commençant par ces mots : « Citoyens, vos représentants, fidèles à leurs devoirs et à leurs engagements, ont achevé la Constitution et vont convoquer les Assemblées primaires... » (1).

Dans ce message la Convention énumère tous les obstacles qui se dressaient devant elle pour la réalisation de la tâche qui lui avait été assignée et qui consistait à mettre sur pied « une Constitution libre et populaire », un « édifice immortel de bonheur ».

Le 27 juin, Barrère fait devant la Convention un rapport sur la convocation des Assemblées primaires. Sur la base de ce rapport, la Convention édicte le décret suivant, réglementant la technique du vote populaire :

« ARTICLE PREMIER. — La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et l'acte constitutionnel présenté à l'acceptation du peuple français, seront envoyés à toutes les communes, aux armées et aux sociétés populaires. Le comité de salut public est chargé de les adresser aux représentants du peuple près les armées et aux généraux.

ART. 2. — Dans la huitaine, à compter du jour de la réception du présent décret, la Déclaration des Droits et l'acte constitutionnel seront présentés à l'acceptation des Assemblées primaires convoquées.

ART. 3. — Les Assemblées primaires se formeront dans les chefs-lieux de canton, ainsi qu'il a été pratiqué jusqu'à présent.

(1) *Moniteur*, t. XVI, p. 782.

ART. 4. — Le peuple français est invité à exprimer son vœu par la formule énoncée dans l'article 20, au titre des Assemblées primaires.

ART. 5. — Après que les votes seront recensés, chaque Assemblée primaire enverra à la Convention une expédition de son procès-verbal, et un citoyen pour se réunir à Paris le 10 août, à la Fête nationale de l'unité et l'indivisibilité de la République, lesquels envoyés ne pourront être choisis parmi les fonctionnaires publics, officiers civils et militaires.

ART. 6. — Le recensement de la volonté nationale sera fait à la Convention nationale, en présence des envoyés des Assemblées primaires. Son résultat sera proclamé solennellement le 10 août, sur l'autel de patrie (1).

A ce décret était joint un modèle de procès-verbal, qui se présentait de la façon suivante :

« Département de...

District de...

Canton de...

Cejourd'hui... mil sept cent quatre-vingt-treize, l'an second de la République française, les citoyens du canton de... ou de la section de... district de... département de... se sont réunis en assemblée primaire en suite de la convocation faite en exécution du décret de la Convention nationale, du... N..., citoyen le plus âgé, a fait provisoirement les fonctions de président... N..., citoyen le jeune, a fait provisoirement les fonctions de secrétaire. L'assemblée a procédé à la nomination d'un président, d'un secrétaire et de trois citoyens appelés au bureau pour inscrire les noms des citoyens présents, et tenir notes des suffrages.

(1) *Moniteur*, t. XVI, p. 764.

N... a été le président.

N..., secrétaire.

N..., N..., N... pour siéger au bureau.

Le président a annoncé l'objet de la réunion des citoyens en assemblées primaires.

Le commissaire chargé par la municipalité *ou* les commissaires chargés par la municipalité... du canton, de porter à l'assemblée, avec les lettres de convocation, l'acte constitutionnel présenté au peuple français par la Convention nationale et le décret du... dernier en a *ou* en ont fait remise sur le bureau.

Dans le cas où la séance serait interrompue, il sera fait mention de l'ajournement pour la continuation de la délibération.

La lecture de l'acte constitutionnel achevée, le président a mis aux voix l'acceptation et fait faire l'appel sur la liste des citoyens présents.

L'appel fini et le recensement fait, le nombre des votants s'est trouvé de... dont... ont voté pour l'acceptation et... ont voté contre.

Le présent procès-verbal a été rédigé en deux doubles, l'un pour être déposé au secrétariat de la municipalité du lieu de l'assemblée et l'autre pour être remis à N..., citoyen nommé pour le porter à la Convention Nationale, conformément à l'article... du décret dudit jour.

Et ont signé le président, secrétaire et scrutateurs (1). »

Ce décret du 27 juin a deux défauts techniques très importants, qui auraient pu être évités dès cette époque. Avant tout, il ne prévoit pas la simultanéité du vote de la Constitution par les assemblées primaires. Et nous savons déjà que la simultanéité était considérée, à l'époque, comme une condition nécessaire pour le dégagement

(1) *Moniteur*, t. XVII, pp. 11-12.

de la volonté générale (1). Le deuxième défaut consiste en ce qu'il n'introduit pas la qualification de la majorité.

En effet, il s'agissait d'adopter une Constitution, selon la conception, en faveur à cette époque, du contrat social (2). Or celui-ci, pour l'obtention d'une force coercitive, exige sans conteste sinon l'unanimité, du moins une majorité qualifiée du peuple.

Ces deux points furent donc omis. Et l'omission en est d'autant moins excusable que nous trouvons des projets de Constitution où ces deux points sont nettement indiqués. Notons, comme exemple, le projet de Thorillon (3). Nous y trouvons la demande de simultanéité du vote de la Constitution (4), puis, en tant que condition indispensable pour l'adoption de la Constitution, la prévision d'une majorité qualifiée.

Voici comment il se représente l'organisation technique de la chose :

« Le projet de constitution républicaine fini, la Convention doit l'envoyer aux 85 départements, ceux-ci aux districts et ces derniers aux municipalités.

» Chacune de ces municipalités doit s'assembler le même jour et décider à la majorité, par oui ou non, si elle accepte tout ou partie de la constitution.

» Comme il seroit absurde que cette majorité se déclarât par le nombre des communes, puisque celle de Paris seule en feroit plus de 6.000, et, que les grandes villes

(1) Cf., ci-dessus, p. 227 et s.

(2) Isnard, membre de la Convention, fait seul une exception. Il distingue nettement le « Contrat Social », comme tel, d'une part, et la Constitution, d'autre part. Voir la séance de la Convention, du 11 mai 1793. *Moniteur*, t. XV, pp. 378 et ss.

(3) *Idées ou bases d'une nouvelle déclaration des Droits de l'Homme, de celle de ses devoirs, et d'une nouvelle Constitution pour la République française*, par Antoine-Joseph Thorillon, Paris, 1793.

(4) Dans le projet de Lambert, déjà étudié, nous rencontrons la même règle. A. P., t. LXII, p. 444.

en composeroient d'autres nombres proportionels, la majorité doit se compter à raison des populations.

» Chaque assemblée primaire constatera donc le nombre des votants et distinguera le nombre de ceux qui ont dit oui, de celui qui a dit non

» Ce recensement fait dans chaque district, résumé dans chaque département et vérifié à la Convention, sa majorité donnera la loi constitutionnelle.

» Chacune de ces assemblées pourra ensuite proposer ce qui lui convient, soit à la place, soit par supplément, mais article par article.

» La convention y aura l'égard que le nombre exigera. Mais sa majorité sera-t-elle de moitié, plus une ? Voilà une grande question.

» Que dans la convention assemblée, cette simple majorité fasse la loi : cela doit être ; parce que de l'Orient à l'Occident les volontés et les besoins de la république s'expliquent par l'organe de ses représentants réunis. Mais que cette majorité fasse la loi aux assemblées primaires, qui, dans l'impossibilité de se communiquer leurs pensées, ne peuvent pas céder aux lumières qui n'ont pu les éclairer, cela ne peut être.

» Il ne serait pas juste que 43 départements fissent la loi à 42. Quelle proportion adopter, car il faut en déterminer une : la voici, selon moi, *les quatre cinquièmes*. La présomption de la plus grande utilité sera alors bien fondée ; d'ailleurs, dans une société politique, il faut bien se soumettre à la très grande majorité, autrement nulle société ne pourrait exister » (1).

Ainsi donc, en vertu du décret du 27 juin 1793, le peuple français était pour la première fois appelé à exprimer son opinion sur le travail de l'organe représentatif,

(1) *Op. cit.*, pp. 29-30.

et à sanctionner la Constitution élaborée par celui-ci. Laissant de côté la lutte politique qui se poursuivait autour de la Constitution, comme n'ayant pas de rapport avec notre sujet, examinons seulement le vote en lui-même.

Le décret prescrivait la publication du texte et son envoi dans les localités. Mais il faut noter que le peuple avait été informé bien auparavant du projet de Constitution grâce à Robespierre, qui, aussitôt après le rapport de Hérault de Séchelles, édicta un décret selon lequel le projet de Constitution était « imprimé en placard, envoyé à toutes les administrations, aux sociétés populaires et aux armées » (1).

Puis vient le mois de juin 1793. Mois historique. Dans tout le pays, les assemblées primaires sont convoquées ; selon les instructions de la Convention, on y lit d'abord le texte de Constitution ; puis, après étude, a lieu le vote. Les discussions ne furent en vérité pas la règle. Au contraire, « la majorité des assemblées primaires se contentèrent de voter, sans discussion, d'enthousiasme, la Constitution » (2).

Le vote de la Constitution avait lieu à des moments différents selon les assemblées, et le décalage n'existait pas seulement d'un département à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'un département ou même d'un district (3) Paris vote les 2 et 3 juin, la plus grande partie du pays les 14 et 21 juin. Des votes tardifs avaient encore lieu le 4 août. Les votes avaient lieu surtout le dimanche, mais on trouve des cas où il avaient lieu en semaine. « En

(1) *Moniteur*, t. XV, p. 609.

(2) René Baticle. Le plébiscite sur la Constitution de 1793. *La Révolution française*, revue, Paris, 1910, t. LVIII, p. 10.

(3) Baticle, *op. cit.* t. LVII, pp. 498 et ss.

somme, dit Baticle, nous constations qu'aucune règle fixe n'intervint dans ces réunions des assemblées » (1).

Comment était organisé le vote ? Sur 5.000 assemblées, 4.700 ne donnent à ce sujet aucun renseignement. Là où nous avons des renseignements, on peut affirmer que, dans une énorme majorité de cas, la Constitution était adoptée par acclamation (2).

Le résultat du vote, dans ses grands traits, nous est donné par Gossuin, qui le présente à la Convention le 9 août au nom de la Commission chargée de recueillir les procès-verbaux d'acceptation de la Constitution. Il déclara que, à part Marseille, qui se trouve en conflit armé avec la Convention, la Corse et les communes où règne la guerre civile, dans toutes les communes (3) « la déclaration des droits de l'homme et l'acte constitutionnel furent lus, relus, médités, discutés avec calme..., que peu de citoyens ont été contre l'acceptation, qu'un petit nombre a fait des observations sur l'ensemble ou partie de cet utile et important travail, qu'enfin, la masse imposante du peuple souverain l'a honoré de sa sanction » (4).

Les résultats numériques ne furent pleinement connus que plus tard.

« Le 20 août, la commission de recensement put faire connaître des chiffres. Sur 4.944 cantons dont, dit-elle, se composait la République, il y en avait 516 dont les procès-verbaux n'avaient pas encore été reçus. La Constitution avait été acceptée par 1.784.377 voix contre 11.531. Le 1er pluviôse an II, un tableau supplémentaire fut

(1) Baticle, *op. cit.*, t. LVII, p. 501.

(2) Aulard, *op. cit.*, p. 310.

(3) Seule faisait exception la commune de Saint-Donan, qui se trouva orientée vers la royauté, et réclamait le fils de Capet pour roi.

(4) *Moniteur*, t. XVII, p. 363.

dressé : on avait reçu depuis le 20 août les procès-verbaux de 92 cantons, contenant 17.541 votes affirmatifs contre 79 votes négatifs, si bien qu'à cette date du 1er pluviôse la constitution se trouvait acceptée par 1.801.918 voix contre 11.610. Manquaient encore les procès-verbaux de 424 cantons ; il n'en fut plus question » (1).

Ce qui saute aux yeux, c'est une immense proportion d'abstentions. Mais comme l'indique Aulard, « le chiffre des abstentions fut énorme... par rapport à nos habitudes électorales actuelles et non par rapport aux habitudes de cette époque » (2).

Dans l'histoire du referendum, ce vote de la Constitution de 1793 est une date de la plus haute importance. Comme nous l'avons constaté, à une époque bien antérieure les votes populaires avaient déjà eu lieu en Amérique. Mais au XVIIe siècle, quelques centaines de citoyens seulement y prenaient part. Au XVIIIe, les centaines se muent en milliers (3). Mais pour la première fois dans l'histoire du vote populaire, ici, il s'agit de millions, et le vote a lieu sur le territoire d'un grand Etat. Après ce vote de juillet 1793, personne n'a plus le droit de poser la question qui était si courante au temps de la Constituante : comment peut-on réaliser le vote populaire dans un pays aussi vaste que la France, possédant une population de 25 millions d'âmes. La Convention résolut le problème et montra que des votes de ce genre sont pratiquement réalisables. Mais, évidemment, la question la plus fondamentale, à savoir si une telle opération est utile, resta ouverte et, en fait, le reste encore aujourd'hui, fournissant matière à des discussions fort vives.

Dans la pensée de la Convention, le vote de la Consti-

(1) Aulard, *op. cit.*, p. 309.

(2) Aulard, *op. cit.*, pp. 309 et ss.

(3) Sur les chiffres de la population, voir chez Gourd, *op. cit.*, t. I, pp. 89, 95, 174.

tution par le peuple ne représentait qu'une partie des énormes possibilités qui devaient être ouvertes au peuple dans le domaine de la législation Mais l'Histoire fit échouer ce plan. La Constitution de 1793 ne devait pas entrer en application. A sa place s'établit le gouvernement révolutionnaire, dont la devise était fondée sur « la vertu et la terreur » (1).

Après le 9 thermidor, lorsque la situation politique permit de revenir à nouveau à la question de la création d'une nouvelle Constitution, il ne pouvait déjà plus être question de revenir à la Constitution des Jacobins.

Le 23 juin, au nom de la Commission des Onze, à qui avait été confiée la confection d'un projet constitutionnel, Boissy d'Anglas prononce son célèbre discours (2). Il y soumet à une violente critique le système du referendum introduit par la Constitution de 1793, qui pour lui est « l'organisation de l'anarchie ». Il estime que seul est adéquat le système de la représentation, se basant pour émettre cette affirmation sur les arguments que nous connaissons déjà.

Dans les projets de Constitution présentés ensuite par Daunou et Lesage, nous voyons triompher ce point de vue.

De nouveau Sieyès monte à la tribune (3), après s'être tu durant la Terreur. Il s'efforce, grâce à une nouvelle argumentation, de renforcer la position des partisans du système de la représentation. Il exprime cette pensée que, dans une vie sociale moderne, tout est fondé sur la représentation (4), qui a pour effet un accroissement de la liberté. Il lui semble que le plus libre est celui qui fait le plus travailler pour soi, et que cela constitue la meilleure

(1) M. ROBESPIERRE. *Discours et rapports*, Paris, 1908, p. 332.
(2) *Moniteur*, t. XXV, pp. 81 et ss.
(3) *Ibid.*, p. 292.
(4) Cf. DE LOLME, p. 118.

démonstration de la supériorité du système représentatif. Il se moque des défenseurs de la législation directe par le peuple, disant que leurs principes mènent à l'absurde. Si l'on suivait leurs idées, il faudrait, pour conserver sa liberté, porter soi-même ses lettres au lieu de les confier à l'établissement public.

Cette argumentation ne peut manquer d'éveiller un certain embarras. Sieyès, dont la science de l'analyse, dont la logique faisaient le plus grand théoricien du droit public à l'époque de la Révolution, commet ici une faute absolument impardonnable à un juriste. Il fait entrer en effet dans la notion de la représentation, toute une série de contrats selon lesquels un individu s'engage à exécuter une certaine mission au profit d'un autre. Ici, il confond avec la représentation le contrat de commission, le contrat de louage de services sous ses différentes formes, et le contrat de représentation dans le sens étroit du terme. Si l'on pose ainsi la question, il est évident qu'un fabricant qui a serviteurs, ouvriers, commissionnaires, jurisconsultes, directeurs, etc., peut s'estimer libre. Mais cette façon de voir n'a rien de commun avec le problème de la repésentation.

Ainsi, la Constitution de 1795 exclut toute participation du peuple à la législation ordinaire. Mais la Convention n'alla pas jusqu'au bout dans sa répudiation de la représentation pure. Avant tout, la Constitution elle-même, dans la partie consacrée à sa revision, établissait que toute modification dans le domaine des lois constitutionnelles ne prend force qu'après avoir été sanctionnée par le peuple (1). Ensuite la Convention resta fidèle à son décret, maintes fois cité déjà, du 21 septembre 1792. Et lorsqu'un membre de la Commission, Daunou, déclara,

(1) L'article 354 dit : « Tous les articles de la Constitution, sans exception, continuent d'être en vigueur, tant que les changements proposés par l'Assemblée de révision n'ont pas été acceptés par le peuple. »

le 27 thermidor, au moment du vote de la Constitution : « La Constitution n'aura son effet que du jour où elle sera acceptée par le peuple » (1) cette déclaration fut reçue comme absolument naturelle, et par conséquent après son vote la Convention entreprit ensuite de préparer le vote populaire, qui fut appliqué au pays entier et donna à la Constitution nouvelle l'approbation du peuple.

Si maintenant nous nous demandons s'il y eut progrès dans le vote en comparaison de celui de 1793, il conviendra de répondre par la négative. Tous les défauts que nous avons notés se retrouvent. A nouveau le vote n'a pas lieu simultanément, à nouveau aucune majorité qualifiée n'est exigée.

C'est sur ce vote que se termine l'œuvre de la Convention, dont le rôle dans l'histoire du referendum, comme nous avons pu nous en rendre compte, est énorme. Au début de son activité, elle proclama le referendum constitutionnel obligatoire. Plus tard, elle donna à la pensée politique une impulsion dans le sens du développement des règles techniques de la législation populaire, dont le point culminant fut le projet de Condorcet. Puis elle donna au pays une Constitution basée sur le referendum. Enfin, elle réalisa par deux fois un plébiscite dans un grand Etat comptant des millions de citoyens, et ceci sur le principe du vote individuel, construisant ainsi une base solide pour le referendum moderne.

Pour notre part, nous qui nous étions posé, dans l'introduction, le problème de savoir de quelles sources idéologiques découle la Constitution de 1793 et quelle avait été l'histoire, auparavant, du referendum, que cette Consti-

(1) *Moniteur*, t. XXV, p. 522.

tution introduit, nous pouvons donc estimer que notre tâche est accomplie. Il ne nous reste plus qu'à faire le bilan de nos résultats. C'est à cela que sera consacrée notre conclusion.

CONCLUSION

Tout au début de notre introduction, ayant défini la nature du système du referendum, nous avons donné l'analyse de toutes ses formes possibles. Nous avons, ce faisant, porté une attention particulière aux moyens techniques de réaliser le vote populaire. Ensuite, sur la base de données historiques, nous avons constaté que l'Europe occidentale connaissait l'institution du referendum dès le Moyen Age, où il fonctionna dans l'ensemble des pays aux XIVe et XVe siècles se maintenant en Suisse, en particulier, jusqu'au XVIIe siècle. Cette institution, née organiquement de la démocratie pure — forme primitive de la vie politique de l'ancienne Europe — était réalisée en des formes que nous avons appelées « referendum basé sur une assemblée générale du peuple » et « referendum fédératif ». Ce sont là des formes où les assemblées du peuple jouent un rôle prédominant.

En comparant ce genre de referendum avec celui qui fut introduit dans la Constitution de 1793, nous avons dû constater que ce dernier est construit techniquement sur une base différente, à savoir sur le vote individuel. Joignant à ce fait celui que l'ancien referendum d'origine historique n'existait plus au XVIIIe siècle, nous sommes arrivé à cette conclusion que l'on ne peut voir dans le referendum dont nous venons de parler l'ancêtre du referendum introduit dans la Constitution de 1793. De par cette assertion, et comme le but principal de notre étude est, ainsi qu'en fait foi le titre même de l'ouvrage, de montrer l'histoire des origines du referendum de 1793,

et en particulier l'histoire de son élaboration technique, nous avons dû en conséquence rechercher des sources nouvelles. Nous les avons trouvées dans l'apparition de la conception démocratique de l'Etat, et la mise en pratique des idées démocratiques.

Sur cette voie, nous avons tout d'abord rencontré des idées de tendance radicalement démocratique, chez des groupes d'indépendants qui provoquèrent au XVIIe siècle deux événements d'une énorme importance : la création de colonies puritaines en Amérique, et la révolution anglaise.

Dans ces deux cas, sous l'influence d'idées démocratiques, nous voyons naître un referendum de style nouveau. Par son aspect extérieur, il rappelle le referendum dû à l'évolution historique, car ici encore les assemblées du peuple jouent un certain rôle. Mais, d'une part, il porte un caractère rationnel ; et d'autre part, il est basé sur le vote individuel, ce qui constitue une différence profonde entre lui et les anciennes formes de referendum.

Mais son application au cours du XVIIe siècle présente un caractère éphémère. Cette institution ne s'intègre pas dans la vie politique. En Angleterre, le referendum disparaît entièrement. En Amérique, il laisse, après son départ, dans la vie locale, la forme de la démocratie pure, à qui incombe la mission de garder la tradition de la législation directe du peuple.

Comme ensuite, au milieu du XVIIIe siècle, c'est la France qui devient le centre de l'étude théorique des idées démocratiques, nous reportons alors notre attention sur ce pays, et passons en revue les idées des penseurs politiques sur la question de la législation directe du peuple. Nous constatons alors qu'elle ne rencontre de soutien auprès de personne, sinon de Rousseau.

Mais la révolution qui éclate en Amérique dans la seconde moitié du siècle, redonne vigueur à l'idée de la législation directe, et amène une renaissance du referendum. C'est pourquoi, interrompant notre étude de la

France, nous nous empressons d'étudier les éléments nouveaux que nous apporte la révolution américaine sur la question qui nous intéresse. Ici nous voyons se dérouler devant nous le tableau extrêmement intéressant de la mise en pratique du referendum et de l'introduction de ce système dans les actes constitutionnels.

Par rapport au XVII[e] siècle, nous pouvons constater un énorme progrès. D'une institution de forme indécise, sans caractérisation juridique, nous passons ici à des normes juridiques nettement tracées, et à l'élaboration d'une forme technique pleinement étudiée qui aura une influence énorme sur le développement ultérieur du referendum, en France.

Cette forme technique se schématise ainsi qu'il suit : 1° Nous nous trouvons en présence d'assemblées du peuple qui jouent un rôle très important. D'une part, elles sont un moyen d'informer le peuple de l'acte qui doit être soumis au vote ; d'autre part, elles jouent le rôle d'organes délibérants. 2° Le vote a lieu sur la base du vote individuel. 3° Le vote n'est pas simultané dans tout le pays.

Forts de cette documentation nouvelle, nous revenons à la France. Là, pas à pas, nous suivons la croissance des idées favorables à la législation directe par le peuple, et apportons une attention particulière aux plans techniques de réalisation du referendum. Nous constatons que techniquement, l'introduction du referendum dans la vie, se présente dans une grande mesure, pour les hommes de cette époque, en France, sous les mêmes formes que celles qu'il a revêtues en Amérique. Cela s'explique par le fait que la France qui s'intéressait vivement aux événements d'Amérique, fit connaissance avec la technique du referendum ; et, lorsque vint le moment favorable, put profiter de l'expérience de la République transocéanique.

Mais tout en étudiant le développement de l'idée du referendum, nous n'oublions pas cependant d'analyser les courants de la pensée politique qui entrent en lutte

avec l'idée de la législation directe. Aussi, en même temps que nous étudions l'évolution de cette idée de la législation directe, nous retraçons avec soin l'évolution de celle de représentation. C'est alors seulement que devient claire et compréhensible l'évolution de l'idée du referendum, considérée dans le cadre réel des obstacles qu'elle eut à surmonter pour sa réalisation pratique. Suivant cette méthode, nous parvenons en fin de compte à la Constitution de 1793 elle-même, et soumettons à une analyse détaillée l'institution du referendum, tel qu'elle l'introduit.

Ce qui précède nous permet maintenant de comprendre clairement les causes d'ordre idéologique qui présidèrent à l'apparition du referendum, aussi bien que la base technique sur laquelle il repose. Cette dernière reste celle de la Constitution américaine. Nous retrouvons les assemblées du peuple jouant un certain rôle comme organe d'information et de délibération, de même le vote individuel, et enfin nous pouvons constater que les votations populaires ne sont pas simultanées dans tout le pays. Tous ces éléments de la technique du vote donnent un caractère bien spécifique au referendum du XVIIe et du XVIIIe siècles.

On peut aisément se convaincre que cette technique du referendum durant la période indiquée, basée sur le vote individuel et formant ainsi le début du referendum moderne, n'est pas encore cependant la technique que nous constatons à propos du referendum aujourd'hui.

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, la technique moderne est caractérisée par la suppression des assemblées du peuple et de la procédure spéciale qui s'y rattache, et par l'introduction du vote individuel et secret. C'est pourquoi il fallait encore une transformation pour passer de la technique du referendum de la Constitution de 1793 à celle de nos jours.

L'initiative de cette transformation revient à Napoléon.

Le 24 frimaire an VIII, il adressa au peuple un manifeste contenant ces paroles célèbres : « Citoyens ! La Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie (1) », et proposant au peuple de ratifier la Constitution nouvelle. Les règles de ratification posées, dans une loi édictée la veille, pouvaient se résumer comme suit :

« I. Il sera ouvert dans chaque commune de la République des registres d'acceptation et de non acceptation. Les citoyens sont appelés à y consigner ou faire consigner leurs votes sur la constitution qui leur est présentée.

II. Ces registres seront ouverts au secrétariat de chaque administration, au greffe de chaque tribunal, entre les mains des agents communaux, des juges de paix et des notaires. Les citoyens ont la liberté de choisir entre les divers lieux de dépôt.

III. Le délai pour voter dans chaque département est de quinze jours, à dater de celui où l'acte constitutionnel est parvenu à l'administration centrale. Il est de trois jours pour chaque commune, à dater de celui où l'acte constitutionnel est parvenu au chef-lieu du canton.

IV. Les consuls de la République sont chargés de régulariser et activer la formation, l'ouverture, la tenue, la clôture et l'envoi de ces registres.

V. Ils sont pareillement chargés d'en proclamer le résultat (2). »

Cette nouvelle technique du vote représente un progrès par sa forme extérieure dans la voie qui devait conduire au referendum moderne. Pour la première fois, tout lien est rompu avec les assemblées du peuple. Cet

(1) *Moniteur Universel*, 24 frimaire an VIII, p. 385.
(2) *Ibid.*, p. 334.

appareil, qui joua un si grand rôle avant cette époque, disparaît. Il y a aussi là une tentative de rendre le vote plus ou moins simultané. L'introduction du vote public dans la forme que donne cette technique, a pour conséquence de lui conférer un trait spécifique négatif qui empêche de voir nettement les éléments de progrès qu'elle contient.

C'est sur la base de la même technique que se font les plébiscites napoléoniens suivants, en l'an X et en l'an XII (1).

A la même époque, notamment en 1802, sous la pression directe de la France, le vote populaire avait lieu aussi en Suisse où le peuple est invité à ratifier sa Constitution nouvelle (2). « La votation avait lieu dans les communes, et les votants pouvaient pendant quatre jours s'inscrire pour l'acceptation ou le rejet sur les registres du secrétariat » (3).

Ici est déjà réalisée la simultanéité du vote. Cependant le vote est public, étant admis que les abstentionnistes seront considérés comme acceptant. De cette façon, une fois de plus la valeur de cette technique est fortement ébranlée.

Après ces plébiscites napoléoniens, la législation populaire cessa de fonctionner en Europe pendant un temps assez long.

(1) Voir pour le détail de ces plébiscites : Sarraut, *op. cit.*, p. 270 et ss.

(2) C'était déjà la deuxième fois que la France imposait à un Etat voisin de faire ratifier par le peuple sa nouvelle Constitution. Le premier exemple remonte à l'époque du Directoire, lors de l'immixtion de la France dans les affaires de Hollande. Transformée à ce moment en République batave, la Hollande appliqua à deux reprises une procédure de referendum constitutionnel. Ces votations populaires se réalisèrent presque sous les mêmes formes techniques que les grandes votations de 1793 et 1795 en France. Voir les détails chez Legrand E. *La Révolution française en Hollande. La République batave*, Paris, 1894, surtout p. 152 et 179.

(3) Curti, *op. cit.*, p. 108.

Mais cette interruption ne laissa pas d'être féconde. En effet, pendant ce temps d'arrêt, le système de la représentation nationale commença à devenir une institution permanente et indispensable dans la vie politique des Etats. Or, cette représentation apporte avec elle un perfectionnement technique du système électoral (1) qui peut être utilisé aussi pour les votations populaires.

C'est ce qui arriva, et lorsqu'au milieu du XIXe siècle, les votations populaires apparaissent de nouveau sur l'arène politique de la France, nous les voyons s'exercer déjà sous la forme du referendum d'aujourd'hui. Sous ce rapport, une date très importante pour l'Europe fut celle du 2 décembre 1851 à laquelle Napoléon III, effectuant son célèbre coup d'Etat, soumit au vote populaire la question suivante :

« Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délégue les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre. » (2).

Le vote sur cette question eut lieu les 20 et 21 décembre par scrutin secret sans intervention d'assemblées populaires. Nous voyons ici déjà apparaître la technique absolument moderne de vote, contenant toutes les conditions nécessaires de par sa nature.

Le plébiscite suivant, les 21 et 22 novembre 1852, a lieu aussi selon cette technique.

Par suite de l'atmosphère politique défavorable où ce vote eut lieu (3), on n'a nullement remarqué que Napoléon III a eu ainsi le mérite d'introduire en France la technique moderne du vote populaire.

(1) Ici, il faut noter pour la France l'année 1820, qui introduit le scrutin secret. Voir WEIL. *Les élections législatives depuis* 1789. Paris, 1895, p. 84.

(2) *Bulletin des lois*, 10e série, VIII, n° 3.382, p. 991.

(3) Voir SARRAUT, *op. cit.*, p. 314 et ss.

L'intérêt que présentent ces plébiscites du point de vue technique ressort mieux encore si nous prenons pour point de comparaison une autre nation qui, à cette époque, pratiquait déjà dans une large mesure le système du referendum. Nous voulons parler de la Suisse.

Dans ce pays, sous l'indéniable influence des idées radicales françaises en général, et de la Révolution de juillet en particulier, une démocratisation des institutions commença après 1830. Elle eut lieu d'abord dans les cantons où nous voyons les constitutions aristocratiques disparaître l'une après l'autre pour être remplacées par d'autres de caractère démocratique.

D'après ces Constitutions, le peuple était appelé à prendre une part active à la législation, non seulement par ses représentants, mais aussi par une participation directe qui revêtait au commencement la forme du droit de veto. De cette façon, l'institution de la votation populaire, qui jouait un certain rôle dans la vie politique de l'ancienne Suisse, réapparut, mais cette fois sous une forme technique encore inconnue, c'est-à-dire sous la forme du vote individuel, empruntée à la Révolution française (Constitution de 1793).

Ce qui nous intéresse en ce moment dans cette législation populaire, ce sont les détails de sa technique.

En examinant les textes de ces nouvelles Constitutions, nous constatons que les citoyens exercent en général leurs droits législatifs par l'intermédiaire des assemblées populaires, c'est-à-dire que la technique des votations populaires revêt là aussi les mêmes formes que dans la Constitution de 1793 (1).

(1) Voici quelques exemples empruntés à Curti, *op. cit.*, p. 127.

1° Saint-Gall :

« Les lois entraient en vigueur 45 jours après leur promulgation si le peuple ne refusait point de les accepter. Ce refus se manifestait de la manière suivante. Cinquante citoyens d'une

Quand par la suite, sous la pression des idées démocratiques envahissantes, les institutions politiques de la Confédération elle-même furent ébranlées et que la Constitution fédérale de 1848 vint couronner le succès des libéraux, nous voyons la législation populaire, quoique dans une mesure plus restreinte que dans les cantons, appliquée également dans le domaine des questions fédérales. Mais cette introduction du referendum dans la Constitution de 1848 n'apporta rien de nouveau dans la technique des votations populaires, adoptée bien auparavant par les cantons.

Nous pouvons même constater que la première votation de ce genre, dont l'objet était la sanction populaire de la Constitution de 1848 elle-même, révèle deux grands défauts : premièrement, un mois presque entier fut nécessaire pour procéder au referendum, autrement dit la règle de la simultanéité du vote ne fut pas observée (1); secondement, dans les Landsgemeindekantonen et dans quelques autres cantons il n'y eut pas de vote individuel,

commune pouvaient requérir la tenue d'une assemblée de la commune ; si dans cette assemblée le projet était accepté par la majorité, on comptait tous les citoyens de la commune, y compris ceux qui l'avaient repoussé, comme acceptant ».

2° Lucerne :

« A Lucerne... entre le quarantième et le cinquantième jour après la publication de la loi ou du traité, le Conseil d'Etat désignait un jour où les citoyens pouvaient tenir des assemblées de veto dans les communes où le sixième des citoyens en avait fait la demande. Si la majorité des électeurs du canton se prononçait pour le rejet, la loi ne pouvait entrer en vigueur ».

3° Valais :

« La Constitution Valaisane du 30 janvier 1839 a donné à un nombre indéterminé de citoyens le droit d'user du referendum sous la présidence du maire de la commune : dès qu'un nombre quelconque de citoyens en fait la demande, le maire est tenu de convoquer une assemblée des citoyens de la commune et de demander qui fait opposition à la loi ».

(1) La votation avait lieu les 5, 6, 13 et 27 août. BLUMER J., *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, Erster Band, Schauffhausen, 1863, p. 136.

si bien que le relevé des voix de ces cantons manqua dans le résultat général (1).

Les votations populaires qui eurent lieu ensuite en 1866 et en 1872, évitèrent, dans une certaine mesure, les défauts techniques de celle de 1848 : elles s'exercent le même jour, dans tout le pays. Mais les assemblées populaires ne cessent pas de fonctionner pendant ces votations.

Il est vrai que, vers l'année 1872, dans la plupart des cantons, les Constitutions subirent des changements radicaux qui ont sensiblement modifié là aussi la technique du referendum. Beaucoup de cantons ont fait disparaître les assemblées populaires pour y substituer une technique tout à fait moderne, tels Berne, par la loi du 7 octobre 1851 (2), et Zürich, en 1869 (3).

Cependant, sans parler des Landsgemeindekantonen, les assemblées populaires restèrent en vigueur longtemps encore dans quelques petits cantons. Citons pour exemple le canton de Bâle-campagne qui, dans sa Constitution de 1863, conserva les assemblées de commune (4).

Nous voyons de même dans la Constitution de Saint-Gall, de 1861, ces assemblées communales jouer un grand rôle et avoir le droit de discuter les lois proposées à la sanction du peuple (5).

Mais la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales (6), met fin au fonctionnement des

(1) CURTI, *op. cit.*, p. 198.

(2) TOMASCHPOLSKY J. *Geschichte der bernischen Staatsverfassung im XIX Jahrhundert*, Wien, 1922, p. 33.

(3) WEIDENMANN. *Die politischen Volksrechte im Kanton Zürich*, Zürich, 1917, p. 20 et ss.

(4) Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 6 März 1863, section III, § 46. *Sammlung der Bundesverfassung und der auf 1 Jänner 1880 in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen.* Amtliche Ausgabe, Bern, 1880.

(5) Die Verfassung vom 17 novembre 1861, Art. 108-114. *Sammlung...*, *op. cit.*, aussi Duft, *op. cit.*, pp. 97 et ss.

(6) *Annuaire de législation étrangère*, Paris, 1873, t. II, p. 454 et ss.

assemblées populaires dans le domaine de la législation fédérale. Elle introduit dans toute la Confédération une technique uniforme, basée sur les règles adoptées depuis longtemps déjà par la France (1851).

La première votation populaire exercée suivant la technique moderne dans la Confédération, eut lieu le 19 avril 1874.

Cette date doit donc être considérée comme une date historique dans l'évolution de la technique de la législation populaire en Suisse fédérale.

Si nous passons maintenant aux Etats-Unis, nous pouvons constater au sein des Etats particuliers le même processus dans la transformation technique des votations populaires.

Ici le referendum constitutionnel, mis en pratique pour la première fois à l'époque révolutionnaire par le Massachusetts et le New-Hampshire, fut appliqué au cours des premières décades du XIXe siècle, en général dans tous les Etats de création nouvelle. Les votations populaires des Constitutions se suivent à peu de distance. Ces votations, à de rares exceptions près (1), se font par l'intermédiaire des *town meetings*. Il suffira de citer les votes populaires du Connecticut (1818) et du Maine (1819) (2),

Mais plus nous approchons de notre siècle, plus les *town meetings*, en tant que moyen technique, disparaissent de la vie politique, pour faire place au vote moderne,

Et quand, dès la fin du siècle passé, les Etats commencèrent à adopter d'une manière générale le referendum dans tout le domaine législatif, nous voyons déjà ce sys-

(1) Par exemple la Constitution de New-York de 1822 fut votée dans les circonscriptions pendant trois jours sans discussion par « bulletin ». BORGEAUD. *Etablissement...*, *op. cit.*, p. 193 et s.

(2) Voir LOBINGIER, *op. cit.*, p. 199.

tème fonctionner en règle sous des formes purement modernes (1).

La présente étude historique du système du referendum nous amène donc à conclure qu'on peut dégager trois types nettement distincts de referendum :

1° *Type ancien.* Il est caractérisé avant tout par le fait que, de par son origine, il appartient à la catégorie d'institutions sociales qui naissent de la lutte quotidienne des groupes sociaux pour leurs intérêts et leurs besoins. Son second caractère particulier, c'est la technique spéciale de vote. Comme nous l'avons dit maintes fois, cette technique se spécifie par l'existence nécessaire d'assemblées du peuple, et à l'absence du mode de décompte des voix que nous appelons vote individuel.

2° *Le type moderne.* Par son origine, il appartient aux institutions de caractère rationnel. Quant à sa technique, elle est basée sur le vote individuel et ne nécessite l'intervention d'aucune assemblée populaire.

3° *Le type intermédiaire.* Précurseur du type moderne, il se rattache, quant à ses origines, à ce dernier. En ce qui concerne la technique, il coïncide également sur un point important avec lui : il contient le vote individuel,

(1) Voir sur le referendum moderne en Amérique, outre la littérature ci-dessus indiquée : J. BRYCE. *The American Commonwealth*, New-York, 1918, v. I, p. 464. GARNER J. Le referendum et l'initiative populaire. *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1930.

dont il est l'initiateur. Mais, dans un autre domaine, il revêt les formes techniques du type ancien. Il est basé sur les assemblées populaires et sur la procédure spéciale de vote qui en découle. Par là il se distingue vivement du type moderne.

Cependant il peut encore être établi d'autres distinctions profondément intéressantes et dignes d'être soulignées, entre le type intermédiaire et le type moderne, mais cette fois déjà sur un autre plan.

L'étude du type intermédiaire, qui était au fond le but de cet ouvrage, nous a permis de voir qu'il est apparu dans la vie politique d'une façon sporadique, cette apparition étant subordonnée à la réalisation de conditions spéciales dont la Révolution est la principale. Le referendum de ce type n'est pas une institution caractéristique d'une époque paisible et normale, s'incorporant dans le droit constitutionnel d'un pays. Il porte la tare de son origine révolutionnaire, comme suffirait à le prouver l'attitude élevée et doctrinaire de ses partisans, qui le lient surtout au principe de la souveraineté du peuple et le placent sous la dépendance de l'idée de contrat social. Les arguments qu'ils opposent à leurs adversaires sont basés sur des raisonnements abstraits, éloignés de la vie et des faits. Et d'ailleurs il ne pouvait en être autrement ; car ils ne peuvent s'appuyer sur aucune expérience politique pour lui emprunter des éléments positifs.

C'est un tableau tout différent que nous offre le type moderne. A partir de la fin du XIXe siècle, le referendum devient, en Suisse et en Amérique, une institution d'application permanente. Le XXe siècle l'introduit aussi dans de nombreuses Constitutions d'après guerre. Le referendum devient ainsi une institution normale de la vie des Etats et, de ce fait, soumise au destin commun de toutes les institutions vivantes, construites sur des bases rationalistes. Ce destin, comme l'indique M. B. Mirkine-Guetzevitch, consiste en ce que le referendum « passe

de la phase doctrinale à la phase positive » (1). C'est pourquoi aujourd'hui, pour les défenseurs du referendum, « se dresse non un problème abstrait, mais un problème pratique :

Le referendum est-il un procédé rationnel, la liberté est-elle mieux ou moins bien assurée grâce à lui ? » (2).

Pour résoudre cette question de l'opportunité de l'introduction du referendum dans la Constitution, on peut heureusement puiser dans une vaste documentation strictement positive, permettant d'exclure toute supposition, toute hypothèse erronée. Pour illustrer cette affirmation, il suffit par exemple de citer les débats qui eurent lieu aux Etats-Unis à propos de l'introduction, dans certains Etats, du referendum (3). On peut également citer les rapports et discussions de l'Institut International de Droit Public qui, s'intéressant vivement aux questions à l'ordre du jour, a consacré déjà deux sessions à la question du referendum (4), et s'apprête à lui en consacrer une troisième.

Tous ces traits, que nous avons notés, élèvent une barrière infranchissable entre le referendum du type intermédiaire et celui du type moderne, et soulignent, une fois de plus, les traits *sui generis* du referendum des XVIIe et XVIIIe siècles. En même temps, ils montrent combien il est juste et méthodologiquement exact de séparer l'étude de ce type de referendum du problème général de vote populaire.

(1) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes. *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1931, t. II, p. 298.

(2) *Ibidem*, p. 299.

(3) *Senate Documents*, Washington, 1907 (v. 7), 1908 (v. 33), 1911 (v. 35), 1912 (v. 35, 36, 37, 38), 1914 (v. 26).

(4) Voir *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1930 et 1931. Outre les rapports cités, voir : Carré de Malberg. Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme.

Et si nous avons réussi, dans la sphère strictement limitée de la question posée, à apporter la moindre contribution originale à l'histoire du referendum, ce sera pour nous la meilleure récompense pour le travail que nous avons accompli.

Lu le manuscrit :
Le Président de la thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu :
Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie.
Pour le Recteur :
L'Inspecteur de l'Académie,
L. BENAERTS.

BIBLIOGRAPHIE

Affaires de l'Angleterre et de l'Amérique. Anvers, 1777-1780.

ALENGRY F. — Condorcet Guide de la Révolution française. Thèse, Paris, 1904.

ALEXIEFF A. — Etudes sur J.-J. Rousseau. La doctrine politique de J.-J. Rousseau dans ses rapports avec la vie politique de Genève. Moscou, 1887 (en russe).

ALEXIEFF N. — L'idée de la « Cité de Dieu » dans la doctrine chrétienne. *La Voie*, revue religieuse russe, Paris, 1926, octobre-novembre (en russe).

ALLIX E. — La philosophie politique et sociale de Mably. *Revue des études historiques*. Paris, 1899.

Annales politiques, civiles et littéraires. Londres, 1777-1780.

Annuaire de législation étrangère. Paris, 1873.

Annuaire de l'Institut International de Droit Public. Paris, 1930-1931.

ANTRAIGUE (comte de). — Mémoires sur les Etats Généraux, leurs droits et la manière de les convoquer. Paris, 1788.

Archives Parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, première série. Paris, 1888-1908.

AULARD. — Etudes et leçons sur la Révolution française, Paris, 1921.

— Histoire politique de la Révolution française. Paris, 1901.

— Société des Jacobins. Paris, 1892.

AULARD A. et MIRKINE-GUETZEVITCH B. — Les Déclarations des droits de l'homme. Textes constitutionnels concernant les droits de l'homme et les garanties des libertés individuelles dans tous les pays. Paris, 1929.

BATICLE R. — Le plébiscite sur la Constitution de 1793. *La Révolution Française*, Revue. Paris, 1909-1910.

BEAULAVON G. — Rousseau J.-J. Du contrat social, publié avec une introduction et des notes explicatives. Paris, 1914.

BERGASSE. — Lettre de M. Bergasse. Paris, 1789.

— Lettre de M. Bergasse relative au serment de la Constitution, 6 février 1790. Paris, 1790.

BISHOP C.-F. — History of elections in the american colonies. Columbia University Studies III. New-York, 1893.

BLACKSTONE W. — Commentaries on the laws of England, Oxford, 1773.

BLANC Louis. — Plus de Girondins. Paris, 1851.

BLUMER J. — Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes. Schauffhausen, 1863.

BORGEAUD Ch. — Etablissement et révision des Constitutions en Amérique et en Europe. Paris, 1893.

— Premiers programmes de la démocratie moderne en Angleterre. Premières Constitutions de la démocratie américaine. *Annales de l'école libre des sciences politiques*. Paris, 1890 et 1891, t. 5 et 6.

BOSANQUET B. — Les idées politiques de Rousseau. *Revue de métaphysique et de morale*. Paris, mai, 1912.

BOURNE H.-E. — American constitutional precedents in the french national assembly. *The American historical review*, t. III.

BOUTIOT Th. — Décentralisation administrative des maires et des conseils de ville depuis le XIIe siècle jusqu'en 1789, Troyes, 1870.

BOUTMY E. — Developpement de la Constitution et de la société politique en Angleterre. Paris, 1887.

— La déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek. *Annales des sciences politiques*, Paris, 1902, t. XVII.

BRIOT G. — Du mandat législatif en France, thèse, Paris, 1905.

BRISSOT — Plan de conduite des députés du peuple aux Etats Généraux de 1789, Paris, avril, 1789.

BUONARROTI Ph. — Conspiration pour l'égalité, dite de Babeuf, Bruxelles, 1828, 2 vol.

BUCHANANO-SCOTO. — De iure regni apud scotos, Edinburgi, 1579.

BURRAGE Ch. — The early english dissenters, Cambridge, 1912.

BRYCE J. — The American commonwealth, New-York, 1918.

Catéchisme d'un peuple libre, Londres, 1789. Anonyme.

CAHEN L. — Condorcet et la Révolution française, thèse, Paris, 1904.

CARLYLE R.-W. — A history of medioeval political theory in the west, Edinbourgh, 1903-1922.

CHAMPION Ed. — Esprit de la Révolution Française, Paris, 1887.

— J.-J. Rousseau et la Révolution Française, Paris 1909.

— La France, d'après les cahiers de 1789, Paris, 1897.

CLARENDON Ed. (comte DE). — Histoire de la Rébellion et des guerres civiles d'Angleterre, depuis 1641 jusqu'au rétablissement du roi Charles II, La Haye, 1709.

COIGNET. — Organisation politique du peuple, Paris, 1851.

COLOMBEL E. — La Constitution de 1793, thèse, Paris, 1903.

CONDORCET. — Œuvres, Paris, 1847.

CONSIDÉRANT V. — La solution ou le gouvernement direct du peuple, Paris, 1850.

COSTE Ul. — Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1793, thèse, Paris, 1909.

Constitution des treize Etats-Unis de l'Amérique, Philadelphie, 1783.

Courrier de l'Europe, Londres-Paris, 1777-1780.

CURTI Th. — Le referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse, Paris, 1905.

DANDURANT P. — Le mandat impératif, thèse, Bordeaux,1896.

DAREST F. et P. — DELPECH J. — LAFERRIÈRE J. — Les constitutions modernes, Paris, 1928-1929.

DAUNOU. — Vues rapides sur l'organisation de la République française, Paris, 1793.

DAVIS JOHN P. — Corporation, New-York, 1905.

DEDIEU J. — Montesquieu et la tradition politique anglaise en France. Les sources anglaises de l'Esprit des lois, thèse, Paris, 1909.

De la Constitution française ou les lois fondamentales du royaume, Lausanne, 1789. Anonyme.

DELPECH. — Voir Dareste.

DÉMEUNIER J.-N. — L'Amérique indépendante, ou les différentes constitutions des treize provinces qui se sont érigées en républiques, sous le nom d'Etats-Unis de l'Amérique, Gand, 1790, 3 vol.

DEPLOIGE S. — Referendum en Suisse, Bruxelles, 1892.

DEXTER H.-M. — The congregationalism, London 1880.

DOYLE J.-A. — The English in America, The puritan colonies, London, 1887.

DUFT J. — Die politischen Volksrechte in der St-Gallischen Democratie, thèse, Zürich, 1910.

DUGUIT L. — La souveraineté et liberté, Paris, 1922.

— Traité de droit constitutionnel, Paris, 1923.

DUGUIT et MONNIER. — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris, 1925.

DUNNING W.-A. — A history of political theories from Luther to Montesquieu, New-York, 1905.

DUPARC. — La Constitution de 1793 et la démocratie suisse, thèse, Paris, 1903.

DUVERGIER. — Voir Guadet.

EPPENSTEINER F. — Rousseaus Einfluss auf die vorrevolütionären Flugschriften und den Ausbruch der Revolution, Tübingen, 1914.

ESMEIN A. — Cours élémentaire d'histoire du droit français, Paris, 1903. 11e éd.

— Deux formes de gouvernement. *Revue de droit public et de la science politique*, Paris 1894.

— Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1921. 7e éd.

FAGUET E. — La politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire, Paris, 1902.

— La politique de J.-J. Rousseau, *Revue des Deux Mondes*, 15 septembre, 1909.

FAY B. — Bibliographie critique des ouvrages français relatifs aux Etats-Unis (1770-1800), thèse, Paris, 1925.

— L'esprit révolutionnaire en France et aux Etats-Unis à la fin du XVIIIe siècle, Paris, 1925.

FAZY H. — Les constitutions de la République de Genève, Genève et Bâle, 1890.

FLEINER F. — Le referendum et l'initiative populaire en Suisse. *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1930.

FONTENEAU M. — Du pouvoir constituant en France et de la révision constitutionnelle dans les constitutions françaises depuis 1789, thèse, Caen, 1900.

FORSTER JOHN. — Eminent British statesmen, London, 1838, t. IV.

FRENSDORFF F. — Die Stadt-und Gerichtsverfassung Lübecks im XII und XIII Jahrhundert, Lübeck, 1861.

GARNER J.-W. — Le referendum et l'initiative populaire. *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1930.

GASNIER-DUPARC A. — La Constitution girondine de 1793, thèse, Rennes, 1903.

Gazette de Leyde, Leyde, 1777-1780.

Gazette de France, Paris, 1777-1780.

GEFFROY A. — Etudes sur les pamphlets politiques et religieux de Milton, Paris, 1848.

GÉLINEAUD L. — Les doctrines sociales et politiques de Mably, thèse, Rochefort, 1909.

GIDEL G. — Les déclarations de droits. Cours de doctorat, Paris, 1928-1929.

GIERKE OTTO. — Die Staats und Korporationslehre des Alterthums und Mittelalters, Berlin, 1881.

— Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Berlin, 1868.

— Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien, Breslau, 1880.

GIRARDIN E. — L'abolition de l'autorité, Paris, 1851.

GIRARDIN R. — Discours sur la nécessité de la ratification de la loi par la volonté générale, Paris, 1791.

GOOCH G.-P. — The history of english democratic ideas in the seventeenth century, Cambridge, 1888.

GOURD A. — Les chartes coloniales et les constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Paris, 1885.

GRABAR V. — Le droit romain dans l'histoire des doctrines sur le droit international au Moyen Age, Juriew, 1901 (en russe).

GUADET J. — Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques, Paris, 1823, t. V.

GUERRIER W. — L'abbé de Mably, moraliste et politique, Paris, 1886.

— L'idée de la démocratie et la Révolution française, Moscou, 1904 (en russe).

GOURVITCH G. — La vérité et la volonté du monarque, par Théophane Prokopovitch et ses sources en Europe occidentale, Juriew, 1919 (en russe).

— Rousseau et la Déclaration des Droits, Pétrograd. 1917 (en russe).

HAAGEN F. — Der Einfluss Montesquieu und Rousseau auf die Kodifikation der französischen Verfassungen 1789-1804, thèse, Greifswald, 1912.

HARRINGTON J. — The Oceana of James Harrington and his other works, London, 1700.

HATSCHEK J. — Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königen Victoria, München, 1913.

HAURIOU M. — La souveraineté nationale, Paris-Toulouse, 1912.

HAYMANN F. — J.-J. Rousseaus socialphilosophie, Leipzig, 1898.

HESSEN K. — Bases du droit constitutionnel, Pétrograde, 1917 (en russe).

HOBBES Th. — Leviathan or the Matter, forme and power of a commonwealth, ecclesiastical and civil, London, 1651.

JANET P. — Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, Paris, 1872.

JELLINEK G. — Das Recht der Minoritäten, Wien, 1898.

— Das Recht des modernen Staates, Berlin, 1900.

— Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte, Leipzig, 1895.

— La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, 1902, t. XVIII.

KELLER A. — Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen, Zürich, 1889.

KLÖVEKORN F. — Die Entstehung der Erklärung der Menschen und Bürgerrechte, thèse, Berlin, 1911.

KOCH C. — Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif, thèse, Nancy, 1905.

KOCH G. — Beiträge zur Geschichte der politischen Ideen und der Regierungspraxis. Zweiter Teil. Democratie und Konstitution, Berlin, 1896.

KOHLER. — Rousseau J.-J. Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie, octobre, 1912.

KRABBE H. — Die Lehre der Rechtssouveränität, Gromingen, 1906.

KOUZNETZOFF R.-A. — Essais sur l'histoire des idées politiques en Angleterre (XV et XVII[e] siècles), Vladivostok, 1913 (en russe).

LABOULAYE E. — Histoire des Etats-Unis, Paris, 1870.

LANDMANN M. — Der Souveränitätsbegriff bei den französischen Theoretiken, Leipzig, 1896.

LAURAGUAIS (comte DE). — Lettres sur les Etats-Généraux, Paris, 1788.

LAURÈS M. — L'intervention directe des électeurs français, thèse, Montpellier, 1912.

LAVELEYE E. — Le gouvernement dans la démocratie, Paris, 1806.

LEGRAND E. — La Révolution française en Hollande. La République batave, Paris, 1894.

LEMAITRE J. — Jean-Jacques Rousseau, Paris, 1907.

Les vrais principes constitutionnels, Paris, 1789. Anonyme.

LIEPMANN M. — Die Rechtsphilosophie des J.-J. Rousseau, Berlin, 1898.

LOBINGIER Ch.-S. — The people's law, New-York, 1909.

LOCK J. — Du gouvernement civil, Bruxelles, 1754.

LŒWENSTEIN K. — Volk und Parlement nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, München 1922.

LOLME (DE). — Constitution de l'Angleterre, Genève, 1788.

LOWELL-LAWRENCE. — Public Opinion and Popular government, London, 1913.

LUSTALLO. — Article dans « Des Révolutions de Paris », 1790, N. 31.

MABLY. — Œuvres, Paris, 1818.

— Collection complète des œuvres de l'abbé de Mably. Œuvres posthumes, Paris, an III de la République, t. XV.

MARAT. — La Constitution ou le projet de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, Paris, 1789.

MARCAGGI V. — Les origines de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, thèse, Paris, 1904.

MATHIEZ A. — Le Club des Cordeliers pendant la crise de Varennes et le massacre du Champ de Mars, Paris, 1910.

MAURER G.-L. — Geschichte der Markenverfassung in Deutschland, Erlangen, 1856.

Mercure de France, Paris, 1777-1780.

MERRIAM C.-E. — A History of American political theories, New-York, 1903.

MERRY. — Réfléxions politiques sur la nouvelle Constitution qui se prépare en France, Paris, 1793.

MEYNIER A. — J.-J. Rousseau révolutionnaire, Paris, 1912.

MIRABEAU (comte DE). — Œuvres, Paris, 1833.

MIRKINE-GUETZEVITCH B. — Les Constitutions de l'Europe nouvelle, deuxième édition, Paris, 1930.

— Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Paris, 1931.

— Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes. *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1931.

Moniteur Universel, Paris, an VIII.

Moniteur. — Réimpression de l'Ancien Moniteur depuis la réunion des Etats Généraux jusqu'au Consulat, Paris, 1840-1845.

MONTESQUIEU. — De l'esprit de loi, Paris, Garnier frères.

MORLEY J. — J.-J. Rousseau, London, 1877.

NOURRISSON J.-F. — Jean-Jacques Rousseau et le rousseauisme, Paris, 1903.

NOVGORODZEFF P. — La crise de la conscience juridique, Moscou, 1907 (en russe).

NYS E. — Etudes de droit international et de droit politique, Bruxelles et Paris, 1896 et 1901.

OBERHOLTZER E.-P. — The referendum in America, New-York 1912.

ONOU. A. — Les élections de 1789 en France et les cahiers du Tiers Etat, Saint-Pétersbourg, 1908 (en russe).

ORLÉANS (duc D'). — Instruction donnée par S. A. S. Monseigneur le duc d'Orléans à ses représentants aux bailliages, Paris, 1789.

OSGOUD H.-L. — The political Ideas of the Puritans. *Politcal Science Quaterly*, New-York, 1891.

OSWALD J. — Le gouvernement du peuple ou plan de constitution, Paris, 1793.

PAINE Th. — Le sens commun, Paris, 1791.

PAUFFIN H. — De l'organisation municipale dans le nord et à l'est de la France, Paris, 1886.

PIRENNE H. — Les anciennes Démocraties des Pays-Bas, Paris, 1910.

— L'origine des constitutions urbaines au Moyen Age, Paris, 1895.

PUIBARAUD L. — Le gouvernement direct chez J.-J. Rousseau et après lui, thèse, Poitiers, 1908.

PUJOL A. — Essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté, thèse, Toulouse, 1911.

PREUSS H. — Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, Leipzig, 1906.

Projet de Constitution française, Paris, 1793. Anonyme.

Recueil des lois constitutives des colonies anglaises confédérées, sous la dénomination d'Etats-Unis de l'Amérique septentrionale, Philadelphie, 1778.

REDSLOB R. — Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig, 1912.

Reimpression de l'ancien Moniteur : voir Moniteur.

RENOUVIER Ch. et FAUVETY Ch. — Gouvernement direct, Paris, 1851.

RITTINGHAUSEN H. — La législation directe par le peuple, Paris, 1850.

ROBESPIERRE M. — Discours et rapports, Paris, 1908.

RODET H. — Le contrat social et les idées politiques de J.-J. Rousseau, Paris, 1909.

ROUSSEAU J.-J. — Œuvres, Paris, 1908.

ROUSSEAU J.-J. — Du contrat social, édition comprenant, avec le texte définitif, les versions primitives de l'ouvrage collationnées sur les manuscrits autographes de Genève et de Neuchâtel ; une introduction et des notes, par Edmond Dreyfus-Brisac, Paris, 1896.

RUSSEL H.-F.-SMITH M.-F. — Harrington and his Oceana, Cambridge, 1914.

RYFFEL H. — Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich, 1904.

SADE (marquis DE). — Idée sur le mode de la sanction des lois, Paris, 1793.

SAGNAC Ph. — Les origines de la Révolution française, *Etudes Napoléoniennes*, Paris, 1924, t. XXII.

SAIGE. — Catéchisme du citoyen ou éléments du droit public français par demandes et réponses, Paris, 1788.

Sammlung der Bundesverfassung und der auf 1 Jänner 1880 in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen. Amtliche Ausgabe, Berne, 1880.

SARIPOLOS. — La démocratie et l'élection proportionnelle. Etude historique, juridique et politique, thèse, Paris, 1899.

SARRAUT A. — Le gouvernement direct en France, thèse, Paris, 1899.

SCHATZ R. — J.-J. Rousseaus Einfluss auf Robespierre, thèse, Borna-Leipzig, 1905.

SÉE H. — Les idées politiques en France au XVIII[e] siècle, Paris, 1920.

— L'évolution de la pensée politique en France au XVIII[e] siècle, Paris, 1925.

SEIDLER G. — Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter. *Zeitschrift für das Privat und Œffentliche Recht der Gegenwart*, Wien, 1897, t. XXIV.

SENATE Documents, Washington, 1907-1914.

SIEYÈS. — Qu'est-ce que le Tiers Etat, Paris, 1789, 2e édition.

— Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789, Paris, 1789.

— Politische Schriften, 1796, s. l.

SIGNOREL J. — Etude de législation comparée sur referendum législatif, Paris, 1896.

SOREL A. — L'Europe et la Révolution française, Paris, 1885.

STAMMLER R. — Notion et portée de la « volonté générale » chez Jean-Jacques Rousseau. *Revue de métaphysique et de morale*, Paris, mai, 1912.

STEVENS E. — Sources of constitution of the United States, New-York, 1884.

STUBBS W. — Constitutional History of England, Oxford, 1880.

TACITE. — Germania, Collection des Universités de France, Paris, 1922.

TAINE H. — Les origines de la France contemporaine, Paris, 1876-1893.

TCHITCHÉRINE B. — Les penseurs politiques de l'ancien et du nouveau monde, Moscou, 1897 (en russe).

THOMA R. — Les règles et la pratique du referendum dans le Reich allemand et les Länder allemands. *Annuaire de l'Institut de Droit Public*, Paris, 1931.

THORPE F.-N. — A constitutional History of American people 1776-1850, New-York, 1898.

TOMASCHPOLSKY J. — Geschiche der bernischen Staatsverfassung im XIX Jahrhundert, thèse, Wien, 1922.

TREUMANN R. — Die Monarchomachen. Eine Darstellung der revolutionären Staatslehren des XVI Jahrhunderts (1573-1599), Leipzig, 1895.

WALCH E. — La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et l'Assemblée constituante, thèse, Paris, 1903.

WAUTERS A. — Les libertés communales, Bruxelles, 1878.

WEIDENMANN. — Die politischen Volksrechte im Kanton Zürich, thèse, Zürich, 1917.

WEIL G. — Les élections législatives depuis 1789, Paris, 1895.

WEINGARTEN H. — Die Revolutionskirchen Englands, Leipzig, 1868.

WOLZENDORF K. — Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt, Breslau, 1916.

ZINSLI A.-E. — Studien über das schweizerische Referendum, thèse, Chur, 1908.

ZWEIG E. — Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution, Tübengen, 1909.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

CHAPITRE PREMIER

Elaboration de formes de législation populaire sous l'influence d'idées politiques au XVII[e] siècle 31

CHAPITRE II

La législation directe du peuple et le système représentatif, tels qu'ils ont été vus par les écrivains français du XVIII[e] siècle. 82

CHAPITRE III

La législation directe du peuple, telle qu'elle fut pratiquée en Amérique pendant la période révolutionnaire 121

CHAPITRE IV

Le principe de la législation populaire à la veille de la Révolution française. 166

CHAPITRE V

La Constituante et les projets de réalisation de la législation populaire. 194

CHAPITRE VI

Le système du referendum d'après les projets de Constitution présentés à la Convention et d'après la Constitution de 1793. 241

Conclusion. 295

Bibliographie. 310

PARIS-LIMOGES
IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
1931